INTRODUÇÃO

Este trabalho tem por objetivo examinar as alterações da Lei do Inquilinato no Brasil e em países selecionados devido à crise sanitária do Covid-19, as distorções que elas causam e busca inferir se elas se estenderão para além da necessidade emergencial, resultando num ciclo de exploração política das locações como ocorreu no Brasil após 1942.

A crise sanitária do coronavírus Sars-cov-2 se instalou de forma fulminante no mundo todo. Lembro-me que estava num avião retornando ao Brasil justamente no dia 11 de março de 2020 e, assistindo à tela instalada no assento à frente, o telejornal reportou que a Organização Mundial da Saúde declarou que a doença Covid-19 foi declarada pandemia mundial. Não imaginava que seria minha última viagem por mais de um ano.

Até então, o coronavírus era uma notícia distante que provavelmente não teria a capacidade de interferir no dia-a-dia da sociedade, como foi a Sars-cov-1, a gripe aviária, a gripe suína etc. Tais epidemias passaram, inclusive pelo Brasil, mas dificilmente as pessoas se lembram delas. Não se tem notícias de disrupção social causada por elas. Também existiam notícias do lockdown de Wuhan, mas ninguém acreditava que seria copiado no Ocidente. Tratava-se de um ato que parecia ser esperado de governos conhecidos por serem totalitários, como a República Popular da China.

Porém, dias após a declaração de pandemia, o pânico explodiu numa escala desproporcional, de forma simultânea, no mundo todo. Tanto que os bens desapareciam dos supermercados e, na época, se via um consumo extraordinário de papel higiênico. Havia previsões desproporcionais de mortes. Jornalistas e influenciadores digitais que capitalizavam audiência com base no “quanto pior melhor”, cujos maiores exemplos foram Átila Iamarino e Vera Magalhães, ganharam notoriedade.

O governo, no Brasil e praticamente em todo o mundo, passou a determinar medidas de fechamento do comércio e, em alguns lugares, necessidade de até mesmo justificativa para andar na rua. Dependendo do lugar no mundo, como na Itália ou França, foi decretado estado de emergência análogo ao que a Constituição Federal prevê como estado de sítio e foram mobilizados os militares para multar pessoas aleatórias que estavam caminhando.

Cenas distópicas de cidades vazias, no Brasil e no mundo todo. Aeroportos fechados, pessoas impedidas de retornar aos países que têm nacionalidade, fronteiras fechadas e crise social. Todos forçados a ficar em casa e assistir ao noticiário que só relatava cada caso e cada morte, aumentando o pânico.

Impedir as pessoas de trabalharem e as empresas de funcionarem iria causar um problema humanitário grave e foram editadas leis de emergência referentes a auxílio financeiro (no Brasil, a Lei 13.982 de 2 de abril de 2020. Posteriormente, a Medida Provisória 1037 de 18 de março de 2021, referente ao auxílio emergencial), proteção de emprego (no Brasil, a Lei 14020 de 6 de julho de 2020) e proteção de inquilinos.

Situações de legítima necessidade humanitária e que exigem auxílio estatal aos vulneráveis são exploradas de forma populista e a forma como estes auxílios são implementados causam insegurança jurídica, distorcem o funcionamento da sociedade no longo prazo e permanecem para além dos fatos que a deram causa, perpetuando os problemas.

Este autor não discute a legitimidade ou a necessidade de que o Estado auxilie os necessitados, mas sim a forma como estas formas de auxílio são implementados e a retórica política demagógica em que estes auxílios são retratados para se obter resultados eleitorais fáceis.

Isso ficou evidente no caso argentino.

A Argentina proibiu todos os despejos, prorrogou todos os contratos de aluguel nas condições em que se encontravam, inclusive proibindo qualquer reajuste num país de inflação elevada e proibiu todas as demissões e suspensões de contratos de trabalho.

Quando estas medidas foram implementadas, houve um movimento político na esquerda brasileira, tanto de partidos quanto de artistas, jornalistas e influenciadores, para que estas fossem copiadas. Elas foram amplamente noticiadas por veículos de imprensa conhecidos pela orientação editorial progressista, como a “Folha de São Paulo”, o “Universo Online” e o “Antagonista”, dentre outros, e a cantora Zélia Duncan ficou conhecida pela declaração “como é bom ter um presidente”, para elogiar o presidente argentino Alberto Fernández.

Na prática, isso se tornou insustentável para as empresas e senhorios, uma vez que o lockdown na maior parte da Argentina permaneceu de 20 de março até 8 de novembro de 2020 (um dos mais longos fechamentos contínuos do mundo) e de 22 a 31 de maio de 2021[1].

Porém, mais importante do que as leis protetivas é se elas vão se perpetuar e se tornarem politizadas.

Eis o objetivo desta monografia: fazer um estudo de avaliação da política de aluguéis comparando os controles de aluguéis, que, no Brasil, se iniciaram com o Decreto-Lei 4598/1942, e os controles de aluguéis resultantes das políticas de quarentena e isolamento social geral da covid-19 e verificar se há potencial de que estes controles de se perpetuem para além da situação emergencial original.

A justificativa original para o controle de aluguéis, em 1942, foi a guerra mundial. Porém, eles foram sendo mantidos até 1991, quarenta e nove anos depois da situação a que deu causa.

[1] Fonte: COVID-19 pandemic in Argentina. Wikipedia. Disponível em https://en.wikipedia.org/wiki/COVID-19_pandemic_in_Argentina. Consultada às 11:00 de 8 de maio de 2022.

Isso vai ser repetido com a crise sanitária da covid-19?

Antes de se dar início ao estudo, é necessário realizar algumas considerações teóricas prévias.

Impedir despejos, controlar valores e forçar manutenção de contratos de locação, sejam elas comerciais ou residenciais, são medidas que causam distorções graves de mercado e isto está claramente definido tanto na teoria microeconômica convencional quanto na experiência histórica.

Estas medidas, que são implementadas com boas intenções, podem resultar em consequências imprevistas que causam prejuízos em razão do colapso da oferta. Quem vai oferecer seu imóvel para locação se não pode reajustar o aluguel, especialmente em situação de inflação elevada, e não pode despejar o inquilino? Quem vai dar andamento a empreendimentos que ocupam muito espaço, como fazendas, galpões e condomínios, se não pode fazer despejo coletivo de grandes terrenos? Quanto mais tempo não se fazem as reintegrações de posse, maior o agrupamento ilegal e mais caro depois para se realizar o despejo.

Como locação é uma situação de demanda necessária (a pessoa ou família que não tem imóvel próprio *precisa* locar), o resultado é que o valor da locação e as exigências sobem, pois há diminuição da oferta.

Isso é um fato já consolidado há muito na teoria microeconômica. Procuro evitar formalizações matemáticas neste trabalho, mas Mankiw (2001) mostrou como o controle de aluguéis força distorções, aumentando o preço, diminuindo oferta e, no longo prazo, tornando o mercado imobiliário ainda menos acessível, ou seja, o resultado *oposto* ao pretendido pelo legislador. Isso é conhecido como a lei das consequências não-previstas.

Schuettinger e Butler (1979) empreenderam uma longa narrativa da história de controles de preços e mostraram que o resultado sempre foi desastroso.

O código de Hamurabi, nas seções 257 a 277, previam controle de salários para diversas ocupações, o que levou à não-contratação destes e ao empobrecimento da classe mercantil mesopotâmica, os *tamkaru*. O mesmo no livro "O Sistema Oficial de Chou", na China antiga. Na Roma, o Édito de Diocleciano também não controlou a inflação e causou falta de bens.

O mesmo, segundo estes autores, ocorreu em inúmeras outras situações e períodos históricos, sempre com resultados pífios.

Sim, são demandas que causam dilema no legislador: proteger os vulneráveis no curto prazo mas sem que estas distorções criem um caos no mercado e inviabilizem o desenvolvimento imobiliário.

Com isso, podemos dar início ao estudo.

1. POLITIZAÇÃO DOS ALUGUÉIS NUMA PERSPECTIVA HISTÓRICA

Uma vez definido que politização das locações residenciais consiste na interferência estatal no mercado de aluguéis com fins protetivos que advém da essencialidade do aluguel para o (a) trabalhador (a) na forma de controle de reajuste de aluguéis, impedimento do despejo e regulação da renovação do contrato, cabe ver como isso se manifestou ao longo da história do Brasil no século XX.

A observação histórica mostra que este fenômeno surgiu no período da República Velha, normalmente foram implementadas devido a situações de inflação ou guerra, são exploradas de forma populista e produzem resultados opostos aos pretendidos, como fica claro pela teoria microeconômica convencional.

Enfrentando uma situação em que não podem despejar sem justa causa, não podem reajustar em momentos de inflação galopante, não podem fazer ajustes contratuais às oscilações da oferta e procura, os proprietários preferem deixar os imóveis vazios.

Ninguém consegue alugar pelo valor oficial aparentemente distorcido, há uma demora grande para encontrar imóvel para alugar, os aluguéis efetivamente realizados cobram por fora, os imóveis ficam sem manutenção e os proprietários fazem uso de artifícios informais para forçar a saída dos inquilinos, como não fazer os reparos, fazer assédio psicológico e mesmo contratar grupos criminosos.

Até a pandemia da covid-19, como veremos, as locações, tanto residenciais quanto comerciais, eram baseadas numa situação de quase livre mercado conforme o espírito da atual Lei de locações, a Lei 8245/91.

As locações têm prazo máximo para denúncia vazia ou para revisão, são reajustadas por índices inflacionários consagrados, destacando-se o IGPM, e a renovação contempla ajuste conforme a situação do mercado no momento, impedindo descolamentos grandes entre contratos antigos e contratos novos.

Isso mostra que a locação imobiliária, no Brasil, segue uma direção de liberdade de contratar entre as partes dentro de proteções mínimas: vigência determinada, reajuste inflacionário e ajuste às condições de mercado.

Devido à situação da crise internacional de saúde pública resultante da covid-19, vários dos países vizinhos ao Brasil retomaram o controle político das locações, destacando-se a Argentina, que, como veremos no capítulo seguinte, emitiu os decretos 320/2020, 766/2020 e 66/2021, em que houve de fato proibição de despejo e de reajuste que permaneceram até março de 2021. Isso ocorreu numa realidade em que a inflação da Argentina foi de 36,1% em 2020 e 50,9% em 2021[2].

Fica ao juízo do leitor avaliar as distorções da proibição de aumentar aluguéis e de manter fiança numa situação inflacionária com essa gravidade e se tais proteções são efetivamente necessárias e, caso entenda que a situação excepcional justifica, se devem ou não serem levantadas o mais rápido possível para evitar que as distorções causem prejuízos econômicos e sociais de larga escala.

No Brasil, como veremos, foi uma decisão do Presidente Jair Bolsonaro não decretar restrições que causaram distorção nesta escala, decisão que foi até mesmo acompanhada por outros países que decretaram quarentenas mais rigorosas, como o Peru.

Este capítulo faz uma retrospectiva histórica da regulamentação locatícia no Brasil com o objetivo de verificar quando e como houve experiência de politização das relações locatícias.

Abrão (2018) identifica que a regra geral das locações foi, até o século XX, a liberdade geral de contratação das locações até o Decreto 4403/1921.

---

[2] . **Inflação acelera na Argentina e fecha 2021 em 50,9%** https://www.istoedinheiro.com.br/inflacao-acelera-na-argentina-e-fecha-2021-em-509. Consultada em 26 de abril de 2021.

Estamos a examinar o vaivém legislativo referente a aluguéis e reajustes e suas consequências.

Antes de iniciar a exposição, deixo uma referência do notório humorista dos anos 1960, Sérgio Porto, conhecido como Stanislaw Ponte Preta, sobre uma regra baixada em maio de 1965:

> Uma das mais belas manifestações do Festival, entretanto, estava reservada para o mês de maio. Eis a solução do encontrada pelos técnicos do governo para o pagamento dos novos aluguéis. Simplíssimo: no caso dos aluguéis que não sofreram aumento porque o inquilino já pagava a mais do que a majoração autorizada pela lei, a pessoa deve subtrair do aluguel vigente o aluguel que teria de pagar por lei e multiplicar a diferença encontrada por 1,079, que dará X. Depois, multiplica o aluguel que seria o corrigido pela lei por 1,17235, conforme manda a tabela, obtendo o resultado Y da terceira operação. A soma de X e Y é igual ao novo aluguel a pagar[3].

O Brasil vivenciou, por várias décadas, inclusive no regime militar, situações de caos inflacionário e de leis que, no entender de uma pessoa que cresceu depois do Plano Real, pareceriam absurdas. Isso inclui aluguéis e muitos outros preços administrados pelo governo.

1.1 Liberdade contratual anterior à politização.

O período anterior ao governo Vargas, conforme Bonduki (1994), caracteriza-se por uma perspectiva liberal na qual o Estado pouco fazia na questão da habitação, seja nos aluguéis, seja em subsidiar ou construir imóveis populares. A ação estatal era adstrita a impedir situações mais graves de insalubridade.

A maioria das pessoas morava de aluguel, seja em cortiços, casas particulares de aluguel normalmente em bairros considerados distantes para o padrão da época, como os atuais Brás, Mooca, Vila Prudente, Bixiga e Barra Funda ou nas vilas operárias. Construir casas e alugar era um negócio interessante para

[3] . PORTO, Sérgio. **Febeapá: festival de besteiras que assola o país**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

pessoa que possuíam capital num contexto em que o trabalhador não-qualificado não tinha opções de financiamento e habitação social.

> É neste contexto que se inseria a intensa produção habitacional realizada pela iniciativa privada para locação. Em São Paulo, em 1920, apenas 19% dos prédios eram habitados pelos seus proprietários, predominando largamente o aluguel como forma básica de acesso a moradia (Bonduki 1982). Considerando-se que boa parte dos prédios ocupados pelos trabalhadores de baixa renda eram cortiços e, portanto, ocupados por mais de uma família, conclui-se que quase 90% da população da cidade, incluindo quase a totalidade dos trabalhadores e da classe média, era inquilina, inexistindo qualquer mecanismo de financiamento para aquisição da casa própria.
>
> Desta forma, uma espécie de *«rentiers* urbanos» pôde produzir uma ampla diversidade de soluções habitacionais de aluguel para os diferentes segmentos sociais e faixas de renda, dando origem a uma gama variada de tipologias que marcaram a paisagem da cidade nas primeiras décadas do século, quando a moradia operária se localizava próxima à zona industrial.
>
> Surgem, assim, inúmeras soluções habitacionais, a maior parte das quais buscando economizar terrenos e materiais através da geminação e da inexistência de recuos frontais e laterais, cada qual destinado a uma capacidade de pagamento do aluguel: do cortiço, moradia operária por excelência, sequência de pequenas moradias ou cômodos insalubres ao longo de um corredor, sem instalações hidráulicas, aos palacetes padronizados produzidos em série para uma classe média que se enriquecia, passando por soluções pobres mas decentes de casas geminadas em vilas ou ruas particulares que perfuravam quarteirões para aumentar o aproveitamento de um solo caro e disputado pela intensa especulação imobiliária[4].

Havia também as vilas operárias, que eram casas oferecidas pelas indústrias para serem alugadas por baixos aluguéis aos que nela trabalhavam. O modelo histórico mais conhecido era a Vila Maria Zélia, na Barra Funda.

Bonduki (1994) indica algumas iniciativas muito tímidas de construção de casas populares, como a construção de 120 unidades habitacionais na Avenida Salvador de Sá, no Rio de Janeiro, a construção de 40 unidades em 1926, no Recife, pela Fundação “A Casa Operária”.

Agora, examinemos a legislação locatícia naquele momento.

Abrão (2018) informa que a primeira lei referente a contrato de locação foi o Código Comercial de 1850. No artigo 228, estava indicado que o locador mercantil

---

[4] BONDUKI, Nabil. Origens da habitação social no Brasil. **Análise Social**. 3ª. Edição, 1994, p. 711.

(imóvel comercial) não poderia tirar do locatário o imóvel sequer para uso próprio e, se o locatário quisesse devolver antes, teria de pagar todo o aluguel contratado:

> Artigo 228 Durante o tempo do contrato, não é lícito ao locador tirar a coisa alugada do poder do locatário, ainda que diga ser para uso seu, nem a este fazer entrega dela ao locador, antes de findo o tempo convencionado; salvo pagando por inteiro o aluguel ajustado

Pelo artigo, 245 do mesmo diploma, todos os conflitos referentes a locações deveriam ser resolvidos por juízo arbitral.

Neste momento, não havia lei sobre locações residenciais. Isso somente ocorreu com o Código Civil Beviláqua. Neste, impera a liberdade absoluta de contratar e a liberdade de o locador retomar o edifício locado. Assim dizia o artigo 1188 do CC/1916:

> Artigo 1209 O locador do prédio, notificado para entrega-lo, por não convir ao locador continuar a locação de tempo indeterminado, tem o prazo de 1 mês, para desocupar, se for urbano, e, se rustico, de 6 meses.

Impera o **pacta sund servanda**. Não temos sequer as proteções da legislação atual. Mesmo situações graves, como guerra, inflação, epidemias e outros desastres de larga escala não justificavam alterações nas relações locatícias.

Ainda dentro deste paradigma liberal, temos o Decreto 24.150 de 20 de abril de 1934, já sob a égide do governo Vargas, referente a locações para fins comerciais e industriais em que, na exposição de motivos, indica a necessidade de haver a renovação judicial com a finalidade de evitar o enriquecimento excessivo do proprietário:

> Considerando que, se, de um modo geral, essa necessidade se impôs, mais ainda se torna impreterível, tendo em vista os estabelecimentos destinados ao comércio e à indústria, por isso que o valor incorpóreo do fundo de comércio - se integra, em parte, no valor do imóvel, trazendo, destarte, pelo trabalho alheio, beneficios ao proprietário;
>
> Considerando, assim, que não seria justo attribuir exclusivamente ao proprietário tal quota de enriquecimento, em detrimento, ou melhor, com o empobrecimento do inquilino que criou o valor;

> Considerando que uma tal situação valeria por um - "locupletamento" - condenado pelo direito moderno;
>
> Considerando que o Governo Provisório tem, sempre, inspirado seus atos no sentido de reconhecer e regular essas situações de justiça e equidade, seguindo destarte, a orientação do direito hodierno, sendo exemplo frizante dessa diretriz o decreto n. 19.573, de 7 de janeiro de 1931, (55) que permitiu, nos casos enumerados, a rescisão dos contratos de arrendamento por prazo determinado[5];

1.2 O início da politização: o Decreto 4403/1921

O Brasil sempre teve problemas de habitações insalubres e de superlotação nas regiões urbanas, em que a demanda por moradia encarece os aluguéis.

Inicialmente, o Rio de Janeiro, devido à sua posição como principal cidade do país, à sua geografia específica, confinada entre os morros e a praia, que torna difícil encontrar espaço para ocupar, tinha o problema mais grave. Tanto que a literatura narra situações de dificuldade de moradia, como se pode observar em obras como “O Cortiço” de Aluísio de Azevedo. O termo “favela” passou a ser denominado para os ex-militares que combateram a Revolta de Canudos e que, sem ter onde morar, retornaram à então capital do País em 1897 e se instalaram em barracos provisórios no Morro da Providência.

Porém, o problema da moradia se tornou especialmente agudo no fim da República Velha em virtude da industrialização e do êxodo rural. São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre incharam muito rapidamente. São Paulo, na estatística de Bonduki (1994, p. 713), multiplicou a população por seis no período de 14 anos.

No Rio de Janeiro, em específico, a Reforma Pereira Passos, entre 1902 e 1906, piorou a situação.

---

[5] . Exposição de motivos do Decreto-Lei 24150 de 20 de abril de 1934.

Ou seja, ainda que o Código Beviláqua tenha previsto grau elevado de liberdade de contratação, emergiram pressões populares para que o governo tomasse medidas para aliviar as dificuldades dos trabalhadores de pagarem os aluguéis e, aí, surgiram as primeiras normas intervencionistas.

O sindicalismo anarquista, que foi a base do movimento operário de então, fazia protestos constantes. Em 1917 e 1921, os sindicatos organizaram “greves de inquilinos”, em que os trabalhadores se recusavam em massa a pagar os aluguéis.

A resposta a estas demandas foi o Decreto 4403/1921. Nesta, existe uma rigorosa proteção contra reajustes no artigo 10, a saber:

> Art. 10: A notificação para augmento do aluguel só produzirá effeito depois de dous annos, contados da data da respectiva certidão.
>
> § 1º Esta disposição não abrange os contractos escriptos, que se regem durante a sua vigencia pelas suas respectivas clausulas.
>
> § 2º Precede ao augmento do aluguel o augmento do lançamento do imposto predial.

Vê-se aqui uma extraordinária proteção a reajuste, pois se pode observar, da leitura do art. 10º, que o proprietário é obrigado a notificar com dois anos de antecedência (!).

No entanto, no art. 1º, o aluguel, que teria duração de um ano, poderia ser encerrado caso o proprietário não notifique com 3 meses de antecedência:

> Art 1º Não havendo estipulação escripta que regule as relações, direitos e obrigações dos locadores e locatários de prédios urbanos, prevalecerão as disposições da presente lei.
>
> § 1º O prazo da locação será de um anno, que se considera sempre prorogado por outro tanto tempo e nas mesmas condições do anterior, desde que não haja aviso em contrario, com tres mezes, pelo menos, de antecedencia.
>
> § 2º O aviso far-se-ha por meio de petição dirigida ao juiz competente, sem recurso, e mandada entregar á parte quarenta e oito horas após á realização da diligencia dando-se contra-fé á parte contraria.

Não podendo reajustar, o proprietário notificava sempre quando tinha 3 meses para terminar o prazo de 1 ano. Faria (1963) entendeu que este decreto teve poucas consequências práticas: “ao que tudo indica, o decreto de 1921 teve poucas consequências no que se refere à defesa do inquilino”.

Porém, a distorção do decreto proibindo reajustar criou uma elevada rotatividade dos inquilinos, que eram notificados e se tornavam obrigados a se mudar uma vez por ano.

Houve proibição de despejo em locações verbais com o Decreto 4624/1922, no qual foram proibidos despejos a não ser em caso de inadimplência ou de que o proprietário precisasse para uso próprio durante 18 meses da vigência do decreto.

A despeito dessas restrições, o mercado de locações era relativamente livre na maior parte do tempo. O Código Beviláqua era aplicado e os inadimplentes eram rapidamente despejados. Ambos os decretos foram revogados em 1926.

É claro que momentos difíceis, como a inflação de 1921-23, a redução das construções resultantes da 1ª. Guerra Mundial, o crescimento demográfico e as reformas urbanas, como a Pereira Passos no Rio e Janeiro, de Antônio Prado em São Paulo e mesmo o processo desordenado de acomodação resultante da construção desordenada de Belo Horizonte, que foi fundada em 12 de dezembro de 1897, pioraram a situação dos trabalhadores e geraram pressões políticas para controlar aluguéis, uma política populista que tem o efeito oposto do pretendido.

1.3 Politização intensa: o governo Vargas.

O esforço de guerra tornou a situação habitacional ainda mais delicada: o esforço de guerra parou a construção de novos edifícios e a inflação aumentou os aluguéis.

> A guerra (1939/1945), desviando a quase totalidade da indústria para o esforço bélico, paralisou as novas construções e acarretou a escassez de moradias. Daí a necessidade em que se viu o Poder Público de, enquanto não se voltava à normalidade, decretar medidas transitórias e de emergência, visando a estabilidade do locatário no prédio e ao congelamento do aluguel, sem o qual aquela estabilidade não se alcançaria.
>
> Repetia-se, assim, em 1942, o mesmo expediente adotado em 1921. Com uma diferença fundamental, entretanto: enquanto que naquela época o mil réis gozava de apreciável estabilidade, o cruzeiro, exatamente em 1942, por força do processo inflacionário que já se desenhava, começara a perder o seu valor aquisitivo[6].

Inicia-se, a partir de 1942, o ciclo de forte regulação dos aluguéis, que vai se perpetuar até o governo Collor. Serão 49 anos de intensa regulação dos aluguéis.

Todas essas leis, aparentemente bastante protetivas, principalmente para as locações residenciais, são, estruturalmente, muito parecidas. Possuem sempre os seguintes elementos:

1. Não existe fim de contrato por decurso de prazo ou iniciativa discricionária do locador;

2. O prazo de vigência é sempre indeterminado;

3. O término do contrato somente pode ser para uso próprio, falta de pagamento, falta grave, nova construção já autorizada;

4. Não é permitido reajuste ou, então, é permitido reajuste limitado, que não passa de 25%, num contexto de inflação elevada;

5. O locador é proibido de deixar o imóvel ocioso;

---

[6] Luiz Antônio de Andrade. **As leis do Inquilinato**: evolução e projeto para sua consolidação. Revista de informação Legislativa, v. 16, nº 62, p 107-116, abr/jun1979.

6. Existem fortes proibições à cobrança de taxas “por fora”, como móveis e luvas;

7. Faltas do locador, como cobrança de taxas implícitas e manutenção da ociosidade do imóvel, têm natureza de infração penal; e

8. O valor dos novos contratos são arbitrados pela Prefeitura.

Estas leis, na prática, serão muito problemáticas, pois os locadores irão deixar de oferecer imóveis para locação e empreendem esforços de desinvestimento na área imobiliária. As leis do Direito não podem se contrapor diretamente às leis econômicas.

A regra geral, durante estes anos, será de poucos imóveis para locação, pressão urbana, como veremos mais tarde, aluguéis elevados mas cobrados em taxas implícitas, como “taxa de mobília” e cobranças não previstas em contrato, despejos com alegações claramente mentirosas e intensa relação belicosa entre proprietários e inquilinos. A situação da moradia será claramente distópica.

Nasceu o caos econômico no mercado imobiliário. Nas palavras de Kingston:

> A Lei do Inquilinato foi, inicialmente, um produto da guerra. Preocupado em que a escassez dos fatôres de produção durante a conflagração mundial conduzisse a uma anormal elevação de preços, o Govêrno tentou congelá-los em amplos setores de nossa econômia e, daí, a promulgação do Decreto-lei nº 4.598, de 20 de agôsto de 1942.
>
> As leis econômicas são, porém, imperativas, e o ajustamento de uma procura excessiva a preços fixados fora da realidade só se pode fazer mediante o contingenciamento, as filas, a fraude, até o desaparecimento total do produto no mercado. A ação de organismos de restrição de preços, como a COFAP, tem sido sempre e apenas homologar as irrecorríveis altas de preços.
>
> Com a moradia, o caso é diferente. A casa existe e está entregue ao inquilino; o proprietário não tem, como o industrial, o recurso de cessar a produção. Foi fácil ao Govêrno tornar efetivo o congelamento, e o assunto deixou de ser visto pelo prisma econômico para sê-lo pelo prisma sentimental ou demagógico.
>
> Ninguém desconhece que a Lei do Inquilinato, favorecendo a indústria da sublocação; tem propiciado especulações em detrimento do proprietário, assim como a indústria das "indenisações" para desocupação do imóvel, baseadas na morosidade do processo judiciário; que ela tem provocado, pela deficiência ou retardamento dos reparos imprescindíveis, uma deterioração anormal da propriedade imobiliária; e, sobretudo, tem determinado, pela retração dos capitais que habitualmente se destinavam à construção de casas de aluguel, um deficit nas novas construções, especialmente as destinadas às

> classes média e operária, necessárias para atender à expansão demográfica e ao crescente movimento de urbanização, decorrente do nosso desenvolvimento industrial. Por outro lado, a perspectiva de, depois da locação, não serem mais possíveis ulteriores reajustamentos, leva à fixação de aluguéis superiores aos que, em condições normais, seria viável.
>
> Hoje, só se constrói para revenda. A escassez de novas habitações e as restrições da lei provocam, sem dúvida, uma elevação exagerada nos preços das novas locações; e, se uma parte da população é beneficiada pela permanência de aluguéis ínfimos, a outra parte, obrigada a se deslocar ou desejosa de constituir novos lares, é punida[7].

Estes confrontos reverberam nas manifestações culturais de então. O exemplo que teve mais repercussão foi a música “Daqui não saio”, do Grupo Vocalistas Tropicais, marchinha do carnaval de 1950:

Daqui não saio.
Daqui ninguém me tira.
Daqui não saio.
Daqui ninguém me tira.
Onde é que eu vou morar?
O senhor tem paciência de esperar!
Inda mais com quatro filhos.
Onde é que vou parar?
Sei que o senhor.
Tem razão de querer.
A casa pra morar.
Mas onde eu vou ficar?
Nesse mundo ninguém.
Perde por esperar.
Mas já dizem por aí.
Que a vida vai melhorar

Em 1957, o grupo Demônios da Garoa gravou “Lei do Inquilinato”, sobre os valores elevados de aluguel e do fato de a proteção efetiva destas leis não existir na vida real, inclusive sendo obrigado a pagar o valor sem recibo devido às proibições de reajuste. O valor contratual é um, o de fato é outro.

O Doutor vai descurpa,
Nóis viémus se informá,
E a informação é só o sinhô, que pode dá,
Nóis mora numa favela,
Sem soalho e sem janela,
Que nem siqué, nóis pode arrespirá!
Nóis paga prá morá, quatrocentos miréis,

[7] Jorge Kingston. **A Lei do Inquilinato: um caso de patologia econômica**. Revista Brasileira de Economia. Vol. 14, 2ª. Edição, abril de 1960.

Até aí, tá tudo muito bem!
É, mas por fóra do recibo, é que nóis paga,
Mais um conto e cem!
E como se não bastasse, a nossa situação,
Aindo proprietário que mudar,
Dizendo que aumentaram o imposto do terreno,
E se nóis num pagar mais, ele faz um galinheiro!
Então, nóis viemus pra sinformar,
A Lei do Inquilinato, onde é que está?
O Doutor vai descurpa,
Nóis viémus se informá,
E a informação é só o sinhô, que pode dá,
Nóis mora numa favela,
Sem soalho e sem janela
Que nem siqué, nóis pode arrespirá!
Nóis paga prá morá, quatrocentos miréis,
Até aí, tá tudo muito bem!
É, mas por fóra do recibo, é que nóis paga,
Mais um conto e cem!
Então, nóis viemus pra sinformar,
A Lei do Inquilinato, onde é que está

Getúlio Vargas assinou o Decreto-Lei 4598/1942 de 20 de agosto de 1942, congelando o preço dos aluguéis nos valores praticados em 31 de dezembro de 1941. Não era permitido cobrar luvas em hipótese alguma.

As locações não podiam ser reajustadas, não podia haver cobrança de luvas, não é permitido despejo sem inadimplemento, falta grave do locatário, desapropriação, reformas urgentes ou desapropriação (art. 4º). As faltas a esta lei seriam crimes contra a economia popular e seriam julgadas pelo Tribunal de Segurança Nacional:

> Art. 5º As infrações desta lei constituem crime contra a economia popular e serão julgadas pelo Tribunal de Segurança Nacional, incidindo os responsáveis nas penas cominadas no art. 3º do decreto-lei n. 869, de 18 de novembro de 1938.

Em 1943, foi baixado o Decreto-Lei 5169/1943, que alterou o primeiro e estendeu tais controles para todos os tipos de locações e não somente para as residenciais, apresentou com maior precisão os critérios de despejo, tornou possível o despejo para construção de novo edifício já licenciado e estabeleceu que novas locações seriam arbitradas pelas respectivas prefeituras.

O Decreto-Lei 6739, de 26 de julho de 1944, autorizou reajuste de 10% para imóveis empresariais e aumentos de, no máximo, 20% o valor cobrado em 31 de dezembro de 1941 (art. 1º).

Neste decretos, foram impostas restrições ainda mais agressivas: proibição de qualquer pagamento que não seja o aluguel, seja imposto, seguro, luvas ou qualquer forma indenizatória (art. 2º). No máximo, no caso de imóveis não-residenciais, a restituição de impostos e seguro.

Os valores a serem cobrados em primeira locação serão fixados pelas autoridades municipais competentes (art. 3º). Imóveis já mobiliados não podem cobrar mais de 30% acima dos não-mobiliados (art. 4º).

É proibido deixar o imóvel desocupado por mais de 60 dias (art. 9º) e todas as infrações serão crime contra a economia popular (art. 13º).

Hotéis e pensões terão seu preço fixado pela Coordenação de Mobilização Econômica (art. 4º § 2º).

Temos aqui o diploma mais radical do governo Vargas, com regulação extensa de vários itens que foram utilizados para burlar os decretos anteriores.

Com a proibição de reajuste de locações, os locadores passaram a fazer diversas cobranças não-revistas em lei: pagamento de luvas (valores não-contratuais), cobrança dos móveis, muitas vezes com o imóvel sem estar mobiliado e cobrança ilegal de valor alto para novos contratos.

Todas essas faltas configuram crime contra a economia popular: a ineficiência do Direito Penal vai ser responsável por controlar a desobediência à realidade econômica, com os resultados lamentáveis que eram previsíveis nesse tipo de política. Mesmo não oferecer o imóvel para aluguel em 60 dias era um delito.

As pessoas que não conseguiram pagar o aluguel em casas normais passaram a viver em hotéis e pensões, o que resultou no aumento do preço destes. Morar tornou-se um caos durante a Segunda Guerra Mundial, ainda que as principais cidades não estivessem envolvidas diretamente no conflito.

1.4 Razões para politização do pós-guerra.

No que se refere ao inquilinato, uma posição liberal moderada poderia defender que situações de emergência poderiam justificar restrições.

Porém, a realidade fática é que os poderes emergenciais tornam-se precedentes para situações de normalidade posterior. Milton Friedman dizia que um dos grandes erros da humanidade seria julgar políticas pelas suas intenções e não pelos resultados.

Detendo posse destes novos poderes, mesmo que sejam resultantes de uma situação de excepcionalidade, o Estado faz todos os esforços possíveis para perpetuá-los.

Como se pode explicar que a administração Eurico Gaspar Dutra, que é conhecida historicamente por ser um interregno não-populista entre os dois governos de Getúlio Vargas, editou o Decreto-Lei 9669 de 29 de agosto de 1946? O Brasil não encerrou sua participação na guerra quando a Alemanha assinou a Rendição de Reims de 7 de maio de 1945?

O ciclo de populismo locatício, que se iniciou com o Decreto-Lei 4598/1942, encerrou-se somente com o regime militar, praticamente uma geração depois. Mesmo com o fim da guerra, o Decreto-Lei 9669, que tinha previsão, em seu artigo 27, ter vigência até 31 de dezembro de 1949, foi estendido pela Lei 837/1949 até 31

de dezembro de 1950. A partir daí, temos outra lei de locações, a 1300/50, que repetirá os elementos populistas e somente houve flexibilização com a Lei 4494/64.

Podemos interpretar isso como uma resposta inadequada à realidade econômica e habitacional de então.

O Brasil do pós-guerra é o momento principal da urbanização do Brasil. Segundo Pereira (2003)[8], de acordo com o Censo de 1940, 31,24% da população era urbana. Em 1960, 45,08% e a marca de mais de 50% foi atingida antes de 1970. Houve simultâneo aumento das oportunidades no setor industrial no eixo Rio-São Paulo e, no Nordeste, inviabilização da sobrevivência no modo de vida rural devido às grandes usinas de açúcar, que dispensavam a mão-de-obra que nela vivia, obrigando-a a fazer uso de expedientes para sobreviver na informalidade em condições miseráveis.

A melhoria das condições sanitárias do pós-guerra por meio de saneamento básico, produção industrial de antibióticos e crescimento da medicina institucionalizada mas sem a disponibilidade dos métodos contraceptivos modernos, que somente seriam utilizados em larga escala a partir da década de 1970, levaram a um crescimento populacional sem precedentes. A taxa anual de crescimento da população no Brasil, segundo Pereira (2003), que foi de 1,5% entre 1920 e 1940, passou para 2,4% entre 1940 e 1950, atingindo o pico de 3,1% na década de 1960, começando a baixar para 2,4% nos anos 1970.

Houve uma concentração urbana intensa no Centro-Sul, com fortes desequilíbrios regionais. Em 1960, a renda do Nordeste era de 50,6% da média nacional, sendo que São Paulo tinha 177,7% da renda nacional e o Piauí, 28,8%.

A inflação foi um elemento constante no ciclo de desenvolvimento brasileiro. Entre 1930 e 1960, os preços subiram 3195%. Nos anos 1940, 10% de inflação anual. No anos 1950, 20% e, nos anos 1960, a inflação anua atingiria uma média de 50%.

[8] As estatísticas desta página e da seguinte estão em Pereira (2003, p. 61-64).

As maiores cidades (São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte), neste momento, crescem rapidamente, seja pela chegada de imigrantes de outras regiões do país, seja pelas dificuldades de fazer planejamento familiar e, para piorar a situação, a inflação aumenta os aluguéis e, sem a existência das opções atuais de investimento no mercado financeiro, que somente vão surgir na década de 1980, os capitais vão ser investidos em imóveis, que tendem a uma extraordinária valorização.

A situação se agrava com o fato de que ainda não existia um sistema estruturado de financiamento imobiliário, que somente vai existir décadas depois, a partir da Leis 4357/64 e 4380/64. O sistema de hipoteca, previsto no art. 674, IX do Código Civil de 1916, e da sua tutela jurisdicional pela execução do art. 759 deste, não era um sistema eficaz de tutela jurisdicional. Executar uma hipoteca era um processo lento e árduo. Financiamentos de longo prazo, cobrança judicial precária e prestações fixas em momentos de inflação alta não atraíam os bancos de então[9] e as poucas iniciativas nesse sentido eram desempenhadas pelas caixas previdenciárias de então, como o IAPB (Instituto de Aposentadoria e Pensões de Bancários) ou o IAPI (Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários).

Ou seja, o Brasil do pós-guerra tem as condições estruturais mais desfavoráveis possíveis à moradia: concentração urbana, êxodo rural, família numerosa, inflação e poucas possibilidades de financiamento imobiliário.

Portanto, as características da situação econômica para os locatários já eram desfavoráveis por si só, mas os controles de aluguéis pioraram ainda mais ao

---

9 . Sobre a emergência do financiamento imobiliário, vide a tese de Eloy (2013).

Essencialmente, não existiam financiamentos porque tinham de ser feitos em taxas fixas de longo prazo em inflação elevada e a possibilidade de recuperação dos créditos eram muito limitadas quando não havia sequer correção monetária e o Judiciário era um órgão de funcionamento precário. A excussão das hipotecas era um procedimento complexo, lento e que dificilmente faria sentido prático a não ser em empréstimos de grande porte.

Começou-se a ter um embrião de financiamentos imobiliários em escala a partir da Lei 4357 de 31 de dezembro de 1964.

reduzir a disponibilidade de imóveis. O fato de ter de reajustar por valor abaixo da inflação somente em momentos em que a lei autorizasse, a impossibilidade de retomada do imóvel dentro de um prazo razoável (denúncia vazia será instituto jurídico posterior, criado pela Lei 4494/64) diminui a disponibilidade de imóveis para locação e leva proprietários a preferirem manter o imóvel vazio a alugarem por preço controlado. A situação que, pelas condições econômicas normais, já era delicada, tornou-se ainda mais difícil com as restrições das leis do inquilinato.

Perante esta realidade, por que o Estado recorreu a uma proposta demagógica como regular os aluguéis?

O primeiro motivo é obter legitimidade das massas populares que tinham acabado de vir para as cidades e fazer com que elas apoiassem o projeto de industrialização e a forma mais fácil de fazer isso é com políticas de alta visibilidade imediata e resultados que parecessem atrativos na retórica política.

Em outras palavras: as famílias saíam do interior para as cidades grandes e, pela situação econômica do país no pós-guerra, encontravam condições distópicas de moradia. Nessa situação, dizer que vai controlar os aluguéis é uma medida que, do ponto de vista do discurso político, dá a impressão aparente de que o Estado está se preocupando e tomando medidas para as dificuldades de moradia e, por isso, o regime político vai ganhando legitimidade.

> A hipótese deste paper é que também a intervenção do Estado na questão habitacional teve o duplo sentido de ampliar a legitimidade do regime e viabilizar uma maior acumulação de capital no setor urbano através da redução do custo de reprodução da força de trabalho. «Necessitados do apoio das massas urbanas, os detentores do poder se vêem obrigados a decidir, no jogo dos interesses, pelas alternativas que se enquadram nas linhas de menor resistência ou de maior apoio popular.» (Weffort, 1966, 144.) Como a habitação sempre representou um grande ônus e um problema dos mais graves a ser resolvido pela classe trabalhadora urbana, visto o aluguel da moradia consumir uma parcela considerável do salário3 , a formulação pelo Estado de um programa de produção de moradias e de uma política de proteção ao inquilinato tinha ampla aceitação pelas massas populares urbanas e mostrava um governo preocupado com as condições de vida da «população menos favorecida»[10]

[10] Nabil Bonduki, 1994, p. 717.

O segundo motivo para o controle dos aluguéis seria deslocar os capitais que seriam aplicados nas atividades imobiliárias para a industrialização. Controlar os aluguéis causava desinvestimento na atividade de construir e adquirir imóveis e disponibilizar para locação.

> O congelamento dos aluguéis em 1942 e suas sucessivas renovações, que faziam as novas construções cair nas mesmas condições das demais, num período de inflação crescente criaram uma situação absolutamente desfavorável ao investimento em moradias de aluguel, forçando, ao contrário, a venda das casas então alugadas, como forma de reaver o capital desvalorizado por aluguéis desatualizados. Assim, o investimento em casas de aluguel, até então atraente, deixa de ser rentável, liberando recursos e estimulando a aplicação de capitais na indústria. O congelamento dos aluguéis também se situa entre as medidas que visam reduzir o custo de reprodução da força de trabalho para elevar o patamar de acumulação da empresa capitalista sem rebaixar acentuadamente as condições de vida dos trabalhadores, uma das estratégias utilizadas para intensificar o processo de crescimento industrial, salvaguardando o pacto de classes. Neste sentido, a lei do inquilinato servia excepcionalmente ao modelo de desenvolvimento econômico que se impulsionava, seja por canalizar recursos ao setor industrial, seja por contribuir para a redução do valor da força de trabalho e dos salários[11].

O terceiro motivo seria que, perante esta realidade desfavorável ao trabalhador, o governo não tinha experiência, orçamento, capacidade de gestão ou vontade política para estabelecer políticas organizadas de habitação social, embora a necessidade destas fosse urgente. Neste período, veem-se poucas iniciativas que se espera do governo: urbanização de favelas, concessão social de títulos, construção de casas populares, incentivos fiscais para construção de casas de aluguel ou auxílios urgentes para famílias necessitadas. A solução com resultado político mais fácil é recorrer ao populismo.

> Em decorrência do crescimento nos meios governamentais, empresariais e acadêmicos de visões como a de Simonsen, ressaltando a incapacidade (ou desinteresse) da iniciativa privada de produzir moradias, o governo passa a tomar iniciativas dispersas de intervenção, como resposta à gravidade do problema. Mostra, assim, como é característico dos regimes e governos de cunho populista, sensibilidade para atacar questões com grande repercussão na vida do trabalhador, como o peso do aluguel no orçamento familiar, ou de grande visibilidade pública e apelo clientelista, como construção de conjuntos habitacionais. Assim, o Estado brasileiro assume o problema da habitação como uma questão social; as iniciativas tomadas, no entanto, são desarticuladas, posto que emanadas de diferentes órgãos e interesses políticos. O

[11] Nabil Bonduki, 1995, p. 720.

> resultado é a ausência de uma política centralizada e o surgimento de uma colcha de retalhos de intervenções. Isto, no entanto, não obscurece a importância da ação governamental neste período, pois ela representou uma ação concreta que deu início à idéia da habitação social no Brasil[12]

Surge um círculo político vicioso.

As pessoas movem-se do país todo para se concentrarem em um número reduzido de cidades, cujas principais foram São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, em contexto de inflação alta, crescimento populacional elevado e famílias numerosas e encontram dificuldades para morar.

Nessa realidade, temos o incentivo para uma retórica política de demonização dos proprietários e controle de aluguéis a fim de se obter votos. Os controles reduzem a rentabilidade dos senhorios e, portanto, diminuem o número de imóveis disponíveis para locação. Os valores das locações sobem mais, a situação de moradia piora e existe o incentivo político ainda maior para uma política de controle de aluguéis ainda mais agressiva.

Esse círculo vicioso domina o raciocínio político do pós-guerra:

> Em face da atual crise de habitação e permanecendo também os mesmos fenômenos que motivaram a legislação excepcional acima mencionada, o Govêrno, com a finalidade precípua de condicionar o uso da propriedade ao bem-estar social, como determina a nossa Carta Magna, tem necessidade de decretar novas medidas, adaptando a lei vigente às novas situações nela não previstas. A crise de habitação referida atinge principalmente os centros mais populosos, notando-se por parte dos proprietários grande desinteresse em alugar seus imóveis pelos preços permitidos pela lei, mesmo porque enquanto se verificou enorme valorização das propriedades só foi permitido um pequeno aumento no preço das locações, o qual não corresponde, evidentemente, aos juros normais do capital imobilizado. Atualmente, inúmeros proprietários de grandes prédios de apartamentos, situados nos centros populosos, estão transformando os aludidos prédios em condomínio, com o objetivo de, em consequência da valorização, realizar operações lucrativas, as quais, muitas vezes, chegam a atingir o décuplo do preço empregado na aquisição. Apurado o valor da transação, os vendedores empregam o capital em atividade não controlada pelo poder público e que, por isso, lhes permitem lucros vantajosos. Nos edifícios que vêm sendo transformados em condomínio residem inúmeras famílias que, com a sua venda, são forçadas a procurar nova habitação, porquanto ao adquirente da parte do imóvel é facultado pela lei pedí-la para

[12] Nabil Bonduki, 1994, p. 719.

uso próprio, o que é vedado ao proprietário do edifício, o qual poderá, no máximo, solicitar para sua residência[13].

1.5 O Decreto 9669/46

Neste decreto, que é o primeiro posterior à guerra, é permitido reajuste na locação residencial de 20% se anterior a 1º de janeiro de 1935 e 15% se posterior e 25% nas não-residenciais. Não são permitidos pagamentos por fora, como luvas e móveis (art. 13).

O artigo 18 elenca os motivos de rescisão do contrato:

> Art. 18. A locação,só poderá ser rescindida pelos motivos seguintes:
>
> I- falta de pagamento da aluguel até o dia 10 do mês do calendário seguinte do vencido, e demais encargos permitidos nesta lei;
>
> II - pedir o locador o prédio para uso próprio; ou, na locação parcial; para de descendente ou ascendente ou pessoa que viva às sua expensas, desde que o locador nêle resida;
>
> III - pedir o Instituto ou Caixa, promitente vendedor, o prédio ou mutuário, promitente comprador;
>
> IV - se o prédio fôr destinado a empregado do locador e rescindir-se o contrato de trabalho;
>
> V- pedir o locador o prédio para demolição e edificação licenciada de maior capacidade de utilizacão;
>
> VI - infração de obrigação legal ou contratual.
>
> § 1º No caso do item I o devedor poderá evitar a rescisão, pagando ou depositando, no prazo da contestação. da ação de despejo, além do aluguel e encargos devidos, as custas e honorários do advogado do locador, fixados de plano pelo juiz.

A palavra “somente” do caput indica que os contratos não podem ser resilidos por direito potestativo de qualquer uma das partes. É preciso haver inadimplência, infração contratual grave, uso próprio, fim do contrato de trabalho ou outra construção.

---

[13] Exposição de motivos do projeto de Decreto-Lei alterando a Lei do Inquilinato – Decreto-Lei 9669/46.

As locações vigentes permanecem por tempo indeterminado (art. 20) e existe obrigação do locador de fazer uso próprio ou obter inquilino em 4 meses (art. 22).

É mantido o arbitramento (!) pela Municipalidade dos aluguéis de novos contratos.

Existe, agora, rebaixamento das infrações do locador, ao contrário do Decreto 6739/44. Enquanto, neste, não oferecer o imóvel para locação ou cobrar taxas implícitas era crime contra a economia popular, no novo Decreto, agora se torna apenas contravenção penal:

> Art. 24. Constitui contravencão penal:
>
> I. receber, ou tentar receber, por motivo de locação, ou sublocação, quantia ou valor além do aluguel e dos encargos permitidos nesta lei;
>
> II. recusar recibo de aluguel ou cobrá-lo antecipadamente;
>
> III. alugar, não usar o prédio dentro de um ano, ou não iniciar a construção, dentro de 4 meses, nos casos previstos nos itens II, III e V do artigo 18;
>
> IV. infringir o disposto no artigo 21.
>
> §1º A infração prevista nos itens I, III e IV, será punida com prisão simples de 15 dias a 6 meses e multa, de Cr$ 2.000,00 a Cr$ 50.000.00; a prevista no item II com prisão simples de 5 a 15 dias e multa de Cr$ 1.000,00 a Cr$ 20,000,00.

Temos aqui, portanto, uma lei muito parecida com a anterior (o Decreto 6739/44), mas com um pouco menos de rigor.

1.6 A Lei 1300/50

Esta lei cobre essencialmente as locações residenciais, permanecendo as não-residenciais sob a égide da Lei 24.150/34. Ela repete muitos dos elementos protetivos das leis anteriores.

É proibido aumentar aluguéis (art. 3º), novas locações estão vinculadas a valor arbitrado pela Municipalidade (art. 4º), o aluguel de móveis está restrito a 20% da locação (art. 5º), o valor das diárias dos hotéis será fixado pela Municipalidade (art. 6º):

> Art. 3º Não poderá sofrer qualquer aumento o aluguel atual.
>
> Parágrafo único E livre, porem, a convenção do aluguel dos prédios não alugados na data da publicação desta lei, dos que estão sendo ou vierem a ser construídos e dos que vagarem doravante.
>
> Art. 4º Quando, no curso da locação, o locatário construir ou adquirir prédio residencial e alugá-lo a terceiro, o aluguel do prédio por êle ocupado será arbitrado pela autoridade municipal competente.
>
> Parágrafo único. O arbitramento obedecerá a um critério uniforme, fixando-se o mesmo valor para prédios iguais, ou para apartamentos ou cômodos do mesmo edifício; devendo ser justificada pelo avaliadores qualquer disparidade porventura existente nas avaliações, por motivo de maior comodidade, melhor localização ou melhores instalações.
>
> Art. 4º Quando, no curso da locação, o locatário constituir ou adquirir prédio residencial ou para fim comercial ou industrial e alugá-lo a terceiro, o aluguel do prédio por ele ocupado será, arbitrado pela autoridade municipal competente.
>
> Art. 5º O aluguel de móveis e alfaias não poderá exceder de 20º (vinte por cento) do aluguel do prédio.
>
> Art. 6º Na sublocação, o aluguel não poderá exceder o da locação, e, quando parcial, será proporcional à área ocupada e à situação desta no prédio.
>
> § 1º Nas habitações coletivas sujeitas a registro policial, o aluguel das sublocações não poderá exceder o dôbro do aluguel da locação.
>
> § 2º Quando se tratar de estabelecimento licenciado como hotel pensão, caberá à autoridade municipal arbitrar o aluguel a ser cobrado pelo apartamento ou quarto.

As situações de despejo também são limitadas e parecidas com as leis anteriores, a saber:

> Art. 15. Durante a vigência desta lei não será concedido despejo, a não ser:
>
> I se o locatário não pagar o aluguel e demais encargos no prazo convencionado, ou, na falta de contrato escrito, até o dia 10 (dez) do mês do calendário seguinte ao vencido;
>
> II se o proprietário que residir ou utilizar prédio alheio, pedir, pela primeira vez, o prédio locado para uso próprio;

III se o proprietário pedir o prédio para residência própria sendo o locatário também proprietário de imóvel residencial;

IV se o locado pedir parte do prédio que ocupe ou em que resida para seu uso pessoal ou para residência de descendente, ascendente ou pessoa que viva às suas expensas;

V se o proprietário, que residir ou utilizar prédio próprio, pedir outro de sua propriedade para seu uso, comprovada em Juízo a necessidade do pedido;

VI se o empregador pedir o prédio locado a empregado, quando houver rescisão do contrato de trabalho, e o imóvel se destinar a moradia de empregado ;

VII se o Instituto ou Caixa, promitente vendedor, pedir o prédio para residência de seu associado ou mutuário, promitente comprador;

VIII se o proprietário pedir o prédio para demolição e edificação licenciada ou reforma que dêem ao prédio maior capacidade de utilização:

IX se o promitente comprador imitido na posse da prédio, não possuindo outro de sua propriedade pedi-lo para uso próprio desde que a promessa de venda seja irrevogável e se ache inscrita no Registro de Imóveis;

X se o locatário infringir obrigação legal ou cometer infração grave de obrigação contratual;

XI se o locatário infringir o disposto no Art. 2º desta lei.

XII Se o proprietário pedir o prédio para residência de ascendente ou descendente viúvo ou casado, que não seja, o seu cônjuge, proprietário de prédio residencial na mesma localidade

As regras referentes à locação, até o governo militar, serão uma extensão da Lei 1300/50: Lei 1.708, de 23 outubro de 1952; Lei 2.699 de 28 de dezembro de 1955; Lei 3.085 de 29 de dezembro de 1956; Lei 3.336 de 10 de novembro de 1957; Lei 3.494 de 19 de dezembro de 1958; Lei 3844 de 15 de dezembro 1960; Lei 3.912 de 3 de julho de 1961; Lei 4.160 de 4 de dezembro de 1962; 4.240 de 28 de junho de 1963; Lei 4.292 de 12 de dezembro de 1963; Lei 4.346 de 26 de junho de 1964 e Lei 4.416 de 29 de setembro de 1964.

1.7 A desregulamentação do regime militar

No regime militar, as distorções e problemas das locações ficaram muito patentes e o governo Castelo Branco empreendeu uma reforma profunda, tanto na

economia quando no mercado imobiliário, com o objetivo de corrigi-las. Houve desregulamentação do mercado de aluguéis e a criação embrionária de um sistema moderno de financiamento imobiliário.

Ficou claro que era necessário ter empréstimos subsidiados de longo prazo, cobrando-se prestações previsíveis, para se poder ter construção de imóveis para moradia. Mas isso não seria possível fazer num contexto de inflação elevada nem de tutela jurisdicional morosa e difícil. Por isso, não se pode deixar de interpretar a criação do Banco Nacional de Habitação a partir da Lei 4380/64 de forma coordenada com o principal plano econômico do regime militar, o PAEG – Programa de Ação Econômica Governamental.

Para isso, foi implementado um ajuste fiscal agressivo, redução da emissão de moeda, aumento das tarifas administradas (água, luz e telefone), correção monetária dos impostos, corrosão salarial e recuperação da condição creditícia perante o Fundo Monetário Internacional.

Conforme as estatísticas de Skidmore (2000, p. 69), havia déficit público em torno de 4,2% do PIB em 1964. Este problema será resolvido com aumento de arrecadação, corte de despesas e aumento de tarifa das empresas estatais. Os impostos passaram a ter correção monetária para forçar o pagamento em dia. Somente o Presidente da República tinha autorização de aumentar despesa.

Para se tornar possível um mercado privado de dívidas públicas mobiliárias negociáveis no mercado financeiro e fazer um financiamento não-inflacionário dos déficits, foram criadas as Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTNs), títulos da dívida pública com correção monetária mais juros de 6% rais ao ano. Em 1965, 55% do déficit foi financiado com ORTN e, em 1966, o déficit foi financiado inteiramente por estas (Abreu, 2014, p. 201).

O déficit público caiu de 4,2% do PIB em 1963 para 3,2% do PIB em 1964 e 1,6% do PIB para 1965. A arrecadação aumentou, de 7,8% do PIB em 1964 para 8,9% do PIB em 1965 (Skidmore, 2000, p. 75).

Embora o desequilíbrio nas contas públicas tenha sido controlado, os preços aumentaram em razão das majorações tarifárias, que repercutiram no índice de preços como um todo. O ano de 1964 fechou com o recorde de inflação de 100%. Campos e Bulhões esperavam que a inflação crescesse no curto prazo, devido aos reajustes dos preços administrados para padrões realistas, mas, no longo prazo, a inflação cairia.

De fato, a inflação caiu de 90% ao ano para 56,8% em 1965 e para 38% em 1966 (Abreu, 2014, p. 204).

Pela Lei 4380/64, foi criado o Sistema Financeiro da Habitação que passou a ser um agente importante de captação da poupança privada de forma integrada com os novos programas sociais, o PIS e o Pasep. Além disso, foi criado o FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) pela Lei 5107/66, que se tornaria forma indireta de financiamento imobiliário pelo fato de o saldo nela disponível poder ser utilizado para pagar os empréstimos.

O Decreto Lei 70/66 tornava juridicamente seguros os empréstimos ao tornar possível a excussão extrajudicial, com leilão e adjudicação diretamente pelos bancos.

O objeto deste estudo não é financiamento imobiliário ou economia brasileira no regime militar, mas é necessário examinar estas reformas porque elas vão influir diretamente no mercado de locações. A disponibilidade de empréstimos torna possível que houvesse um mercado robusto de construções para revenda.

Para entender a importância disso, é preciso reiterar que a situação da moradia no Brasil, no período do pós-guerra, era distópica. Havia pressão por parte da demanda com o êxodo rural e com a alta taxa de fertilidade e pressão do lado da oferta com o baixo número de casas disponíveis para venda por falta de financiamento e o baixo número de casas disponíveis de aluguel em razão das proteções locatícias já examinadas.

Os incentivos de mercado eram de construir casas num número pequeno voltado apenas para as pessoas que tivessem condições de comprar à vista num momento em que as cidades estavam inchando!

Paulatinamente, estas pressões passam a ser aliviadas porque famílias com melhor poder aquisitivo podem sair do aluguel e uma quantidade maior de empreendimentos passa a ser construída.

O último questionamento que se pode fazer é: se a hipoteca estava claramente prevista no art. 674, X, e 755 do Código Civil de 1916, sendo esta executável por excussão, por que este instituto foi pouco utilizado na prática?

A resposta está em tudo o que já foi examinado: bancos não queriam financiar hipotecas com prestações fixas em situações de inflação alta e, embora fossem executáveis, teriam de enfrentar com um Judiciário bastante moroso e primitivo para eventualmente recuperar seus créditos. Somente se tornou possível ter financiamento por meio de controle da inflação, banco estatal (o Banco Nacional da Habitação) que tivesse fontes não-bancárias de financiamento (Pis, Pasep e FGTS) e que houvesse a possibilidade de retomada do imóvel por meio extrajudicial.

A hipoteca do Código Civil de 1916 era um instituto de pouco uso prático, como são outros direitos reais como uso, anticrese e outros ainda hoje.

Somente vamos poder ter um mercado de empréstimos habitacionais privados de fato com o Plano Real e com a Lei 9514/97: moeda estável que permite financiamentos previsíveis e alienação fiduciária que permite a retomada rápida do imóvel. Não tem financiamento viável para se lidar com a demora do Judiciário, a não ser com juros muito elevado, como é o caso de empréstimos pessoais e de automóveis.

Mesmo o sistema do BNH passou por inúmeras dificuldades. As prestações tinham de lidar com uma taxa de inflação crescente e imprevisível. Por quanto

deveria ser a correção das prestações para lidar com a inflação de 1.972,92% de 1989?

Agora que houve toda a contextualização econômica e jurídica da questão imobiliária, pode-se examinar a situação do inquilinato.

Isso porque, somente é possível compreender a situação imobiliária do regime militar por meio de três elementos: queda da inflação, início do mercado de hipotecas e flexibilização e correção monetária dos aluguéis.

1.8 A Lei 4494/64 de 25 de novembro de 1964.

As locações residenciais (as não-residenciais permanecem reguladas pela Lei 24.150 de 1934) passam a ter correção monetária.

> Art. 3º Nas locações que forem ajustadas na vigência da presente Lei, não se poderá elevar o aluguel a não ser nos seguintes casos:
>
> I - se com a elevação concordar, por escrito, o locatário, nos têrmos do art. 22;
>
> II - por aplicação do índice de correção monetária, na forma dos artigos 19 e 20;
>
> III - em consequência de decisão judicial, na forma dos arts. 26 a 28.

O art. 19 regula minuciosamente essa correção monetária. Os critérios são complexos: deve haver reajustamento proporcional, o reajuste está ligado à relação entre aluguel e salário mínimo (exceto locatário servidor público, que pode ser vinculado ao reajuste dos vencimentos da categoria que fizer parte).

Ainda permanece a duração indeterminada dos aluguéis. Os despejos continuam tendo as mesmas causas, no art. 11: inadimplência, infração contratual grave, residência própria ou de cônjuge, ascendente ou descendente, fim do contrato de trabalho, demolição, reforma e novo prédio licenciado.

Houve, portanto, alívio na regulação dos aluguéis devido à possibilidade de correção monetária, embora ainda não houvesse prazo determinado de locações.

Várias leis atualizaram e melhoraram a 4494/64: Decreto-Lei 4 de 7 de fevereiro de 1966, que regula a ação de despejo de prédios não residenciais; Decreto-Lei 6 de 14 de abril de 1966, que dispõe sobre o reajuste de alugueis de imóveis residenciais locados antes da vigência da lei 4.994/1964; Decreto-Lei 322, de 7 de abril de 1967, estabelece limites aos reajustes de alugueis; Lei 5.334 de 12 de outubro de 1967, estabelece limitações ao reajuste de alugueis; Lei 5.441 de 24 de maio de 1968, dispõe sobre reajustes de aluguéis de imóveis locados após a vigência da lei 4.494/1964; Decreto-Lei 890 de 26 de setembro de 1969, altera os parágrafos 4o e 5o do artigo 11 da lei 4.494/1964 entre outras providências; Lei 6.014 de 27 de dezembro de 1973, adapta leis do inquilinato em vigor ao novo código de processo civil; Lei 6.071 de 3 de julho de 1974, da continuidade à adaptação ao novo código de processo civil; Decreto-Lei 1.534 de 13 de abril de 1977, prorroga o prazo de vigência dos contratos de locação residencial.

Houve, portanto, alívio com os controles de aluguéis devido à possibilidade de corrigir monetariamente, embora ainda não fosse possível despejar inquilinos residenciais por prazo, o que pode ainda resultar em distorções do mercado, no qual aluguéis em vigência pagam valores distorcidos em relação ao mercado em geral e impedindo o funcionamento normal do sistema de preços.

Isso principalmente em regiões que tiveram valorização. Se o contrato não tem término, ele pode permanecer durante décadas mesmo que a região em que o imóvel esteja tenha passado por intensa valorização. Isso faz com que as locações novas estejam em valores muito superiores ao mercado.

Na forma economicamente mais eficiente, os mercados definem preços que oscilam o tempo todo conforme variações da oferta e procura e da soma das percepções de valores de ofertantes e demandantes a determinado bem. É a essência do sistema de preços: a cotação da soja sobe e desce minuto a minuto.

Isso permite descobrir qual a atribuição de valor das pessoas àquele bem naquele momento.

Aluguéis são mercadorias como todas as outras. Porém, existe um elemento que não permite o seu funcionamento normal: o fato de que o locatário permanecerá um tempo determinado no imóvel.

Em qualquer locação, o locatário precisa ter a garantia que ocupará aquele imóvel por um tempo razoável. Não é viável se mudar todos os meses. As crianças precisam completar o ano letivo na mesma escola e o comércio forma clientela local. Isso cria uma fricção: no momento do contrato de locação, o valor é dado pela oferta e procura, mas, enquanto o contrato estiver vigente, não será possível fazer alterações bruscas, independentemente da oscilação do mercado.

Por isso, embora o locatário precise de estabilidade mínima, os contratos não podem se eternizar, sob pena de se tornarem distorcidos.

Desde o Decreto-Lei 4598/1942 de 20 de agosto de 1942, a locação se tornou praticamente infinita: se não houver inadimplência, falta contratual grave ou uma situação excepcional (uso próprio, desapropriação, obra pública ou edifício novo licenciado), não é possível despejar. Além do impedimento do reajuste, tinha o impedimento de encerrar o contrato.

No longo prazo, de 5 anos ou mais, aparecem alterações no mercado, que podem ser resultantes da economia ou da mudança do urbanismo. A instalação de um shopping center ou estação de metrô valoriza e a de uma penitenciária desvaloriza.

Estas alterações não estão presentes nas locações quando elas são muito duradouras e os contratos antigos acabam se tornando distorcidos da realidade.

Surgem os incentivos para uma distorção ainda maior: tendo consciência de que o locador permanecerá muito tempo no imóvel, o proprietário precifica a

distorção cobrando um valor muito elevado, uma vez que não poderá se livrar dele a não ser em circunstâncias excepcionais. O mais grave é existir o incentivo para o senhorio adotar medidas ilícitas para forçar a saída, como não fazer reparos, assédio moral, ameaças e até mesmo violência física.

É por essas razões que a denúncia vazia é fundamental.

A Lei 4494/64 foi um alívio no sentido de que o locador poderia agora reajustar conforme a inflação e o salário mínimo, mas não faz nada sobre o fato de a locação residencial ser eternizada. Isso perpetua as distorções de mercado. Foi uma oportunidade perdida para se estabelecer a denúncia vazia. Isso pode ter sido em razão das circunstâncias política de então.

Os únicos imóveis com locação com prazo determinado, então, eram os não-residenciais, em virtude da Lei 24150/1934 e os apartamentos construídos sob o regime do Banco Nacional de Habitação. Os residenciais normais continuam com prazo indeterminado.

Imóveis novos que obtiveram habite-se com base no Banco Nacional da Habitação têm locações livres pelo artigo 17 da Lei 4864/65.

> Artigo 17. Não se aplica a Lei nº 4.494, de 25 de novembro de 1964, as locações dos imóveis cujo "habite-se" venha a ser concedido após a publicação desta Lei, sendo livre a convenção entre as partes e admitida a correção monetária dos aluguéis, na forma e pelos índices que o contrato determinar. Parágrafo único. Findo o prazo de locação do imóvel a que se refere este artigo, ou em caso de sua locação por tempo indeterminado, o locatário notificado para sua entrega, por não convir ao locador continuar a locação, terá o prazo de 3 (três) meses para o desocupar, se for urbano.
>
> § 2º Esta Lei não se aplica às locações para fins não residenciais as quais se regerão pelo Código Civil ou pelo Decreto nº 24.150, de 20 de abril de 1934, conforme o caso, admitida a correção monetária dos aluguéis na forma e pelos índices que o contrato fixar, ou na falta de estipulação, por arbitramento judicial, de dois em dois anos.

Por isso, pode-se dizer que houve uma desregulamentação apenas parcial (a correção monetária), mas os demais elementos protetivos, sendo o principal o fato de a locação ser por tempo indeterminado, se manteve.

1.9 A Lei 6649/79.

A Lei 6649/79 tem muitos dos aspectos estruturais da 4494/64: correção monetária pela ORTN e impossibilidade de despejo sem falta grave. Pelos demais aspectos, elas são muito parecidas. A correção está no art. 15:

> Artigo 15 É livre a convenção do aluguel.
>
> § 1º A correção monetária do aluguel somente poderá ser exigida quando o contrato a estipular, fixando a época em que será efetuada e as condições a que ficará sujeita.
>
> § 2º A correção monetária do aluguel não poderá ultrapassar a variação do valor nominal da Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional.
>
> § 3º Sem prejuízo do disposto no Artigo 31 do Decreto nº 24.150, de 20 de abril de 1934, é admitida a correção monetária dos alugueres, na forma e pelos índices que o contrato fixar, limitada pelo disposto no § 2º deste artigo.

Pelo menos existe a livre convenção do aluguel. Porém, isso é uma característica comum às locações, exceto durante a guerra. Até a Lei 1300/50, a Municipalidade arbitrava locações e diárias de hotel, mas isso desapareceu após a guerra. O controle era muito mais centrado na impossibilidade de ter prazo no contrato e da impossibilidade de reajuste.

Neste caso, enquanto a proibição da denúncia vazia se encontrava implícita na Lei 4494/64, na 6649/79, ela era explícita:

> Artigo 48 Consideram-se prorrogadas por tempo indeterminado todas as locações que se vencerem na vigência desta Lei, continuando em vigor as demais cláusulas contratuais. Parágrafo único - Regulam-se, igualmente, por esta Lei os reajustamentos de alugueres.

1.10 A atual lei do inquilinato (8245/91)

Estas proteções locatícias se mantiveram até 1991, no governo Collor, em que foi editada a Lei 8245. Ela foi uma mudança radical no funcionamento das locações, uma vez que trabalhava num paradigma de livre mercado. Encerrava-se o populismo e as distorções econômicas.

Esta lei versa apenas sobre locações urbanas. As rurais são disciplinadas no Decreto 59.566/66:

> Artigo 1º A locação de imóvel urbano regula-se pelo disposto nesta lei:
> Parágrafo único. Continuam regulados pelo Código Civil e pelas leis especiais:
> a) as locações:
> 1. de imóveis de propriedade da União, dos Estados e dos Municípios, de suas autarquias e fundações públicas;
> 2. de vagas autônomas de garagem ou de espaços para estacionamento de veículos;
> 3. de espaços destinados à publicidade;
> 4. em "apart-hotéis", hotéis-residência ou equiparados, assim considerados aqueles que prestam serviços regulares a seus usuários e como tais sejam autorizados a funcionar;
> b) o arrendamento mercantil, em qualquer de suas modalidades.

A locação residencial (não por temporada, que pode durar até 90 dias) tem prazo mínimo de 30 meses ou o prazo do contrato, o que for maior. A partir de então, torna-se locação mês a mês, em que o proprietário pode notificar e tirar o inquilino por 30 dias. As locações por temporada seguem as regras antigas, paga antecipadamente e dura até 90 dias.

A estipulação do prazo é livre, mas, se for inferior a 30 meses, não se poderá retomar por decurso de prazo (denúncia vazia). O proprietário deve notificar da saída 30 dias antes:

> Art. 46. Nas locações ajustadas por escrito e por prazo igual ou superior a trinta meses, a resolução do contrato ocorrerá findo o prazo estipulado, independentemente de notificação ou aviso.
>
> § 1º Findo o prazo ajustado, se o locatário continuar na posse do imóvel alugado por mais de trinta dias sem oposição do locador, presumir-se-á prorrogada a locação por prazo indeterminado, mantidas as demais cláusulas e condições do contrato.

§ 2º Ocorrendo a prorrogação, o locador poderá denunciar o contrato a qualquer tempo, concedido o prazo de trinta dias para desocupação.

Art. 47. Quando ajustada verbalmente ou por escrito e como prazo inferior a trinta meses, findo o prazo estabelecido, a locação prorroga - se automaticamente, por prazo indeterminado, somente podendo ser retomado o imóvel:

I - Nos casos do art. 9º;

II - em decorrência de extinção do contrato de trabalho, se a ocupação do imóvel pelo locatário relacionada com o seu emprego;

III - se for pedido para uso próprio, de seu cônjuge ou companheiro, ou para uso residencial de ascendente ou descendente que não disponha, assim como seu cônjuge ou companheiro, de imóvel residencial próprio;

IV - se for pedido para demolição e edificação licenciada ou para a realização de obras aprovadas pelo Poder Público, que aumentem a área construída, em, no mínimo, vinte por cento ou, se o imóvel for destinado a exploração de hotel ou pensão, em cinqüenta por cento;

V - se a vigência ininterrupta da locação ultrapassar cinco anos.

§ 1º Na hipótese do inciso III, a necessidade deverá ser judicialmente demonstrada, se:

a) O retomante, alegando necessidade de usar o imóvel, estiver ocupando, com a mesma finalidade, outro de sua propriedade situado nas mesma localidade ou, residindo ou utilizando imóvel alheio, já tiver retomado o imóvel anteriormente;

b) o ascendente ou descendente, beneficiário da retomada, residir em imóvel próprio.

§ 2º Nas hipóteses dos incisos III e IV, o retomante deverá comprovar ser proprietário, promissário comprador ou promissário cessionário, em caráter irrevogável, com imissão na posse do imóvel e título registrado junto à matrícula do mesmo.

As locações não-residenciais, caso seja o caso de ponto comercial e o contrato for de 5 anos ou mais, o locatário pode pedir a renovação judicial.

Art. 51. Nas locações de imóveis destinados ao comércio, o locatário terá direito a renovação do contrato, por igual prazo, desde que, cumulativamente:

I - o contrato a renovar tenha sido celebrado por escrito e com prazo determinado;

II - o prazo mínimo do contrato a renovar ou a soma dos prazos ininterruptos dos contratos escritos seja de cinco anos;

III - o locatário esteja explorando seu comércio, no mesmo ramo, pelo prazo mínimo e ininterrupto de três anos.

§ 1º O direito assegurado neste artigo poderá ser exercido pelos cessionários ou sucessores da locação; no caso de sublocação total do imóvel, o direito a renovação somente poderá ser exercido pelo sublocatário.

§ 2º Quando o contrato autorizar que o locatário utilize o imóvel para as atividades de sociedade de que faça parte e que a esta passe a pertencer o fundo de comércio, o direito a renovação poderá ser exercido pelo locatário ou pela sociedade.

§ 3º Dissolvida a sociedade comercial por morte de um dos sócios, o sócio sobrevivente fica sub - rogado no direito a renovação, desde que continue no mesmo ramo.

§ 4º O direito a renovação do contrato estende - se às locações celebradas por indústrias e sociedades civis com fim lucrativo, regularmente constituídas, desde que ocorrentes os pressupostos previstos neste artigo.

§ 5º Do direito a renovação decai aquele que não propuser a ação no interregno de um ano, no máximo, até seis meses, no mínimo, anteriores à data da finalização do prazo do contrato em vigor.

Art. 52. O locador não estará obrigado a renovar o contrato se:

I - por determinação do Poder Público, tiver que realizar no imóvel obras que importarem na sua radical transformação; ou para fazer modificações de tal natureza que aumente o valor do negócio ou da propriedade;

II - o imóvel vier a ser utilizado por ele próprio ou para transferência de fundo de comércio existente há mais de um ano, sendo detentor da maioria do capital o locador, seu cônjuge, ascendente ou descendente.

§ 1º Na hipótese do inciso II, o imóvel não poderá ser destinado ao uso do mesmo ramo do locatário, salvo se a locação também envolvia o fundo de comércio, com as instalações e pertences.

§ 2º Nas locações de espaço em *shopping centers* , o locador não poderá recusar a renovação do contrato com fundamento no inciso II deste artigo.

§ 3º O locatário terá direito a indenização para ressarcimento dos prejuízos e dos lucros cessantes que tiver que arcar com mudança, perda do lugar e desvalorização do fundo de comércio, se a renovação não ocorrer em razão de proposta de terceiro, em melhores condições, ou se o locador, no prazo de três meses da entrega do imóvel, não der o destino alegado ou não iniciar as obras determinadas pelo Poder Público ou que declarou pretender realizar.

As partes podem convencionar livremente o valor da locação e o índice de reajuste no momento do contrato. Não existe controle de valor ou impedimento de reajuste. Porém, locações com duração superior a 3 anos podem ter revisão judicial.

Art. 17. É livre a convenção do aluguel, vedada a sua estipulação em moeda estrangeira e a sua vinculação à variação cambial ou ao salário mínimo.

Parágrafo único. Nas locações residenciais serão observadas os critérios de reajustes previstos na legislação específica.

Art. 18. É lícito às partes fixar, de comum acordo, novo valor para o aluguel, bem como inserir ou modificar cláusula de reajuste.

Temos, portanto, o retorno do paradigma da liberdade entre as partes. A Lei 8245/91 praticamente só tem quatro restrições à vontade das partes: a renovação (para pontos comerciais), vigência mínima, a impossibilidade de alterar o valor nas condições de mercado (a não ser por acordo entre as partes), apenas fazer os

reajustes inflacionários, e restrições a despejos de imóveis de grande relevância social, como hospitais e escolas. Porém, terminado o contrato e as partes querendo continuar a relação, podem pactuar um contrato posterior que se ajuste às oscilações do mercado local.

A 8245/91, por permitir muita liberdade às partes, pelo fato de as proteções serem razoáveis às necessidades das partes e por interferir muito pouco com os movimentos de mercado, fez com que esta fosse a lei mais longeva desde 1942.

1.11 Considerações sobre a história da exploração política dos aluguéis.

Este trabalho não tem por objetivo esmiuçar os detalhes das leis do inquilinato, mas sim as agendas políticas cuja manifestação se encontra nas regras locatícias.

O que procurei mostrar neste capitulo é uma evolução histórica das diversas leis locatícias no sentido de que, por décadas, no Brasil, a política fez intervenções extensas no mercado de locações por uma suposta proteção ao locatário, mas, que, no final, resultaram em aumento dos aluguéis e indisponibilidade de imóveis.

Incidiu a lei das consequências não-previstas. Transformar interferência na lei da oferta e procura em política habitacional não melhorou a situação do trabalhador que precisa alugar para sua família.

Este trabalho mostrou um arco de movimento, iniciando-se no início do século XX, em que controlar locações não era uma agenda política importante. Porém, com o início da industrialização e o êxodo rural, as cidades passaram a inchar e os movimentos políticos passaram a reivindicar a intervenção estatal nos aluguéis.

Provavelmente porque, enquanto a maioria das pessoas permanecia no campo, a falta de espaço para morar não era uma situação que tivesse a gravidade

que justificasse se tornar um tema politicamente sensível. Isso não quer dizer que nunca houve crise de moradia no passado. Por exemplo, a vinda de Dom João VI causou dificuldades de acomodação no Rio de Janeiro, uma vez que toda a corte portuguesa veio de uma vez e não havia solução de curto prazo para isso.

Com o governo Vargas, como vimos, os aluguéis tiveram regulações intensamente protetivas, como proibição de reajustes e vigência por tempo indeterminado. Esse ciclo foi mantido até o governo militar, em que houve uma tendência a reduzir a proteção para que os aluguéis acomodassem a correção monetária.

Essa proteção populista não se identifica diretamente com governos de esquerda. A Lei 1300/50, por exemplo, foi sancionada por Eurico Gaspar Dutra, que foi reconhecido na história como um presidente conservador. Os militares não acabaram com a vigência indeterminada dos aluguéis.

A hipótese que melhor explica talvez seja a mudança de cultura política. O início do ciclo populista criou a crença de que a Lei do Inquilinato era um instrumento de política pública e não uma forma de garantir o vínculo de boa-fé e fazer as proteções necessárias para as partes.

A crise inflacionária, a queda da crença de que o desenvolvimento industrial liderado pelo estado, a estagnação econômica crônica e a mudança de horizonte mental do progresso para a estagnação, características dos anos 1980, resultaram em mudanças culturais grandes em muitos aspectos sociais importantes.

Mas, na questão do inquilinato, essa transição dos anos 80 e 90 parece que se transformou numa mudança de cultura política. Aluguéis deixaram de ser assunto de interesse governamental e, a partir de então, se tornaram questão de relação entre partes.

Não se esperam oscilações grandes do poder de compra da moeda e, antes da pandemia de covid-19, não havia expectativa de que o governo explorasse

politicamente a questão da locação residencial, quando a locação era assunto político de grande importância nos anos 1950.

Mesmo o Partido dos Trabalhadores não demonstrou muito interesse com esta questão, a não ser na pandemia.

O então Presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva, sancionou a Lei 12112/09, na qual o art. 64 da Lei do Inquilinato passa a permitir a liminar de despejo no caso de depósito judicial de 6 a 12 meses. O art. 12 permite que o fiador possa alterar a garantia no caso de separação ou morte do locador e, caso queira, pode deixar de ser fiador em 120 dias, deixando a locação sem garantia. Pelo art. 46, a denúncia do locador em contrato extinto por decurso de prazo é de 30 dias e isso ocorreu com a Lei 12112/09. Antes, o prazo era de 6 meses.

Ou seja, o ex-presidente, principal ator da esquerda pós-regime militar, agilizou os despejos, ao contrário do que se poderia esperar.

A principal medida jurídica ativista contra os despejos durante a pandemia, como veremos no capítulo seguinte, é a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828, que é subscrita pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), que tem somente 8 deputados na Legislatura 2019-2023[14] e nenhum senador[15], ou seja, pouco relevante politicamente.

Essa é a situação das locações que o Brasil encontrará em 2020: uma situação de estabilidade e a crença de que locação é acordo a ser resolvido entre as partes. Mesmo governos reconhecidos como de esquerda atuaram nesta direção.

---

[14] Fonte: Câmara dos Deputados. Número de deputados por bancada. https://www.camara.leg.br/Internet/Deputado/bancada.asp. Consultada às 22:54 de 3 de maio de 2022.

[15] Fonte: Senado Federal. Senadores em exercício 56ª. legislatura. https://www25.senado.leg.br/web/senadores/em-exercicio/-/e/por-partido. Consultada às 23:01 de 3 de maio de 2022.

No capítulo seguinte, veremos se a pandemia do covid 19 será um fator que vai alterar esta situação.

2 LOCAÇÕES E A CRISE DO COVID-19

Até 2020, a Lei 8245/91 era o grande paradigma para as locações, pois a sociedade brasileira entedia que a liberdade de contratar com proteções mínimas era a melhor solução. Isso era entendido como consenso em todo o espectro ideológico, com raras manifestações de grupos mais fortes à esquerda, mas sem reverberações de larga escala na sociedade.

Os 13 anos do governo do Partido dos Trabalhadores mantiveram este paradigma e inclusive o governo Lula da Silva até tornou os despejos mais céleres.

Isso começou a mudar com a crise de saúde pública do coronavírus e com a crença de que a pandemia seria controlada de forma rápida se toda a sociedade paralisasse, ninguém saísse de casa e, para isso, seria necessário que as pessoas não pagassem aluguéis porque seriam impedidas de trabalhar.

A Organização Mundial da Saúde, em 31 de dezembro de 2019, foi alertada sobre diversos casos de pneumonia inexplicada na cidade de Wuhan, na China e foi descoberto que era uma nova cepa de coronavírus, o Sars-cov-2, que ainda não havia sido identificada em humanos.

Até então, haviam sido identificados seis coronavírus humanos: HCoV-229E, HCoV-OC43, HCoV-NL63, HCoV-HKU1, Sars-cov-1 (que causa síndrome respiratória aguda grave) e MERS-COV (que causa síndrome respiratória do Oriente Médio). Em 11 de fevereiro de 2020, o novo coronavírus foi denominado pela OMS de Sars-cov-2.

Em 30 de janeiro de 2020, a OMS declarou o novo coronavírus na condição de Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPI), o nível mais ato de alerta. Foi a sexta vez que a OMS fez isso.

Anteriormente, a OMS declarou o estado de ESPI apenas 5 vezes antes: pandemia de H1N1 (25 de abril de 2009), póliovírus (5 de maio de 2014), Ebola na África (8 de agosto de 2014), zika e microcefalia (1º de fevereiro de 2016) e Ebola na República Democrática do Congo. Em 11 de março de 2020, a OMS declarou a covid-19 como pandemia global.

Nesta realidade sanitária, em que era prevista uma alta contagiosidade e letalidade ao mesmo tempo, com colapso do sistema de saúde, formou-se um sentimento de pânico em larga escala e foi entendido que o controle da pandemia somente seria possível com medidas rigorosas de fechamento geral de todos os estabelecimentos e impedimento da circulação de pessoas. Acreditou-se que, se estas medidas fossem suficientemente draconianas, seria possível controlar a pandemia em alguns meses e Hubei, na China, foi considerado o exemplo.

De acordo com a retórica científica e os dados estatísticos fornecidos pelo Partido Comunista Chinês, o lockdown imposto na província de Hubei, feito entre 23 de janeiro e 8 de abril de 2020, levou ao controle da pandemia na região.

Em pouco, tempo, em março de 2020, fazendo-se uso dos dados estatísticos fornecidos pela China, multiplicaram-se papers científicos prevendo mortalidades extraordinárias e alta eficácia das quarentenas em impedi-las, que foram implementadas na grande maioria dos países, inclusive no Brasil. Em seu conhecido paper científico, Ferguson (2020), fez uma previsão de que, no Reino Unido, era previsto que, num fechamento rigoroso, haveria 48 mil mortes no Reino Unido num período de 2 anos e, caso nada fosse feito, seriam de 410 a 550 mil (Ferguson, 2020, p. 13). Flaxman (2020, p. 10) preveio que o lockdown de toda a Europa impediu 59.000 mortes caso fosse mantido até março de 2020 em relação ao esperado (período previsto de menos de um mês!).

No boletim de epidemiologia matemática da Fundação Getúlio Vargas (Emap), sem lockdown com índice de isolamento social superior a 70%, eram previstas 7 milhões de mortes. Com lockdown nesse nível de rigor, seria em torno de 1 milhão (FGV, 2020, p. 10).

Nesta realidade, os aluguéis foram politizados para se poder efetivar o paradigma do lockdown: a presença de todos em casa, impedidos de trabalhar e, para que isso fosse possível, não pagando os senhorios, seria necessário para se poder impedir o colapso do sistema da saúde e controlar a pandemia.

Para isso se tornar possível, em muitos países, foram estabelecidas leis do inquilinato de emergência impedindo despejos, reajustes e encerramento de contratos. Nos EUA, o CDC (Center for Disease Control) estabeleceu proibições de despejo por vários meses. Alguns países vizinhos empreenderam proibição de despejo e reajuste por um ano, como é o caso da Argentina.

O objeto deste capítulo é observar a experiência brasileira nestas leis do inquilinato de emergência, comparar com algumas experiências internacionais selecionadas e verificar se o paradigma de liberdade de contratação da Lei 8245/91 vai se reverter com a crise sanitária da mesma forma que a Segunda Guerra Mundial resultou num ciclo de controle das relações locatícias por 50 anos.

Sendo o fenômeno da crise sanitária da covid-19 um evento muito recente, a maior parte do material consultado será de trabalhos não-revisados, fontes jurídicas primárias e artigos de jornal. O Brasil, ao contrário, por exemplo, da Argentina e dos EUA, nunca impôs uma proibição total dos despejos ou proibição de aumentos de aluguéis.

Este autor adota uma posição moderada no que se refere ao controle de aluguéis na pandemia. Numa situação de emergência, é razoável impedir os despejos e controlar aluguéis, mas estas restrições devem ser mantidas no menor período de tempo possível e dirigidas aos mais vulneráveis. Uma vez encerrado o estado de emergência, as medidas devem ser levantadas. A necessidade humanitária não pode se transformar num ciclo de politização de aluguéis de décadas como aconteceu no Brasil em 1942.

2.1 a experiência latino-americana de aluguéis na pandemia.

A experiência latino-americana, na maioria dos países, foi de retardar despejos devido à situação excepcional, a fim de evitar um problema humanitário ainda mais grave.

No entanto, a Argentina destacou-se em virtude de ter efetuada uma intervenção intensa, genérica e demorada no mercado de aluguéis, o que denota clara exploração populista. Houve proibição total dos despejos e reajustes, independentemente do tipo de imóvel até março de 2021, ainda que o país tivesse inflação elevada.

Em que pese as medidas oficiais de quarentena e de toque de recolher em países como Argentina, Chile, Peru e Colômbia terem sido muito mais rigorosas do que no Brasil, elas foram pouco observadas efetivamente nas regiões periféricas das grandes cidades. Assim como no Brasil, nos primeiros meses de quarentena (nas quarentenas posteriores, de 2021, o cumprimento efetivo era mais flexível em todas as classes sociais), era comum verificar que os bairros de nível socioeconômico mais elevado, como Larcomar, em Lima, ou Las Condes, em Santiago, eram praticamente desertas, as regiões periféricas das cidades eram movimentadas, devido à necessidade de sobrevivência na economia informal e à precariedade da fiscalização.

Tudo se agrava com o fato de que as cidades sul-americanas de língua espanhola têm favelas grandes e, para piorar a situação, desde a década de 2010, eles têm um problema de moradia que não é muito patente no Brasil devido à diferença linguística, mas que, lá, tem dimensões severas: os venezuelanos emigrados. Estima-se que sejam 6 milhões no mundo neste momento, conforme a Organização Internacional de Migrações[16] (órgão da ONU responsável por

[16] Venezuelan refugee and emigration crisis. International Organization for Migration. Disponível em https://www.iom.int/venezuelan-refugee-and-migrant-crisis. Consultada em 6 de maio de 2022 às 15:00.

imigrantes e refugiados). Muitos deles, que moravam em pensões e casas coletivas, foram expulsos de onde moravam[17].

Isso não impediu, por vezes, despejos de favelas requeridas por proprietários com alto poder aquisitivo. Em 15 de maio de 2020, a favela Altos de la Estancia foi despejada de Bogotá. Mesmo com uma proibição nacional de aluguéis, o governo entendeu que habitações ilegais não faziam parte[18].

Algumas das medidas referentes a locações desempenhadas pelos governos dos países vizinhos, foram, a saber[19]:

Na Colômbia, houve proibição de despejos, reajustes e renovações contratuais pelo Decreto 579 até 30 de junho de 2020[20]. Porém, atividades proibidas de funcionar, como academia, igrejas e salões de eventos mantiveram a proibição em virtude do Decreto 797 de 4 junho de 2020.

No Peru, apesar de ter feito as regras de quarentena mais rígidas do mundo ocidental, não houve leis a respeito de inqulinato, embora alguns governos municipais tenham subsídios de aluguel e moratórias de impostos de propriedade.

---

17 Venezuelans face evictions amid Colombia coronavirus quarantine. Aljazeera. Disponível em https://www.aljazeera.com/news/2020/4/2/venezuelans-face-evictions-amid-colombia-coronavirus-quarantine. Consultada em 6 de maio de 2022 às 14:00.

18 Residents of Bogota slum facing eviction despeita quarantine. Reuters. Disponível em https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-colombia-evictions-idUSKBN22R3DB. Consultada em 6 de maio de 2022 às 13:00.

19 El covid-19 y la actividad inmobiliaria. El Peruano. Disponível em https://elperuano.pe/noticia/109314-el-covid-19-y-la-actividad-inmobiliaria. Consultada em 6 de maio de 2022 às 15:00.

20 Ya pueden hacer desalojos por incumplimiento em arriendos de Bogotá? El Tiempo Bogotá. Disponível em https://www.eltiempo.com/bogota/coronavirus-en-bogota-ya-se-pueden-hacer-desalojos-por-incumplimiento-en-arriendos-513300. Consultada em 6 de maio de 2022 às 14:30

Inclusive houve reclamações de despejos de venezuelanos em situação de vulnerabilidade[21].

No Chile, houve subsídio (*Subsídio de Arriendo de Vivienda*) para as famílias pagarem aluguel, mas leis específicas referentes a despejos não foram alteradas.

Porém, no Chile, a Lei 21.226, publicada em 2 de abril de 2020[22], que rege o regime jurídico excepcional, em seu artigo 6º, suspendeu os prazos de apresentação de provas e, portanto, suspende o processo até 10 dias posterior a 30 de novembro de 2021. Os prazos prescricionais ficam interrompidos. A polícia interrompeu o cumprimento das ordens de despejo (*lanzamientos*).

No Equador, houve uma lei especial da pandemia: Ley orgánica de apoyo humanitário, publicada em 22 de junho de 2020. Refere-se a diversos aspectos extensos, como concurso falimentar, seguro desemprego e redução de jornadas e salários. No artigo 4º, as notificações de despejos não podem ser cumpridas caso o locatário pague 20% do devido. Os aluguéis comerciais também se enquadram nesta regra caso tenham perdas de 30% na remuneração, a saber:

> Art. 4.- Suspensión temporal de desahucio en materia de inquilinato.- Durante el tiempo de vigencia del estado de excepción, y hasta sesenta días después de su conclusión, no se podrán ejecutar desahucios a arrendatarios de bienes inmuebles, por cualquiera de las causales establecidas en la Ley de Inquilinato, excepto en los casos de peligro de destrucción o ruina del edificio en la parte que comprende el local arrendado y que haga necesaria la reparación, así como de uso del inmueble para actividades ilegales. Para que los arrendatarios puedan acogerse a esta suspensión temporal, deberán cancelar al menos el veinte por ciento (20%) del valor de los cánones pendientes y en el caso de locales comerciales, que el arrendatario demuestre que sus ingresos se han afectado en al menos un 30% con relación al mes de febrero de 2020. Esta suspensión podrá extenderse en caso de que arrendatario y arrendador acuerden por escrito un plan de pagos sobre los valores adeudados. El acuerdo suscrito tendrá

---

[21] Informe – Covid 19 y derecho a la vivenda. Facultad de Derecho PUC-Perú. Disponível em https://facultad.pucp.edu.pe/derecho/wp-content/uploads/2020/10/INFORME-COVID-19-Y-EL-DERECHO-A-LA-VIVIENDA-Clinica-Juridica-Migrantes-y-Refugiados-PUCP.pdf. Consultada às 16:00 de 6 de maio de 2022.

[22] Pandemia paraliza das demandas de arrendamientes y las órdenes de desalojos. La Tercera. Disponível em: https://www.latercera.com/nacional/noticia/pandemia-paraliza-las-demandas-de-arrendamientos-y-las-ordenes-de-desalojos/TRK744EQ3RDVVCIKIMBR2QTIKM/. Consultada às 1600 de 6 de maio de 2022.

calidad de título ejecutivo. Esta suspensión no implica condonación de ningún tipo de las obligaciones, salvo acuerdo de las partes en contrario.

En los casos que el arrendador pertenezca a un grupo de atención prioritaria, y el canon arrendaticio sea su medio de subsistencia, no aplicará la suspensión temporal del pago de cánones arrendaticios, salvo que el arrendatario pertenezca también a un grupo de atención prioritaria, caso en el que las partes llegarán a un acuerdo

2.2 A experiência argentina.

A Argentina destaca-se no contexto da pandemia de covid-19 não somente por ter uma experiência de quarentena especialmente longa e rigorosa, de 20 de março até 8 de novembro de 2020 e de 22 a 31 de maio de 2021, na maior parte do país, sendo que algumas províncias tiveram um regime mais flexível, como também por ter as leis mais protetivas e dotadas de potencial para causar distorções no mercado de locações.

Existe, na Argentina, uma história ainda mais longa e mais extensa de politização dos aluguéis do que no Brasil.

A grande crise de moradia, no caso da Argentina, se deu em virtude do crescimento da economia no final do século XIX e início do XX e do crescimento urbano fulminante de Buenos Aires, que, entre 1855 e 1914, se multiplicou em dezessete vezes[23].

Isso levou ao aumento dos aluguéis e crescimento dos movimentos sociais que reivindicavam medidas governamentais de proteção à moradia e a situação tornou-se ainda mais grave pela falta de insumos de construção resultantes das duas guerras mundiais.

[23] Yrigoyen, Perón y Fernández. Qué enseña la história sobre la regulación de alquileres? La Nación. Disponível em https://www.lanacion.com.ar/economia/negocios/yrigoyen-peron-fernandez-que-ensena-historia-regulacion-nid2373614/. Consultada em 15 de maio de 2022 às 12:13.

Neste momento de início do século XX, o principal evento histórico foi a greve de inquilinos de Buenos Aires de 1907, conforme indica Fernández e Rondina (2006, p. 349).

Assim, a primeira vez em que a Lei do Inquilinato desviou-se do Código Civil argentino (Código Vélez Sarsfield, bastante parecido com o Projeto de Código Civil elaborado no Brasil por Teixeira de Freitas) foi a Lei 11157, de 1921, elaborada durante a presidência de Hipólito Yrigoyen.

Os valores dos aluguéis retroagiram para 1920, limitaram-se os despejos e foram proibidos aumentos por dois anos do momento da publicação da lei.

Porém, nada vai ser mais intenso no que se refere a intervenções no mercado locatício do que o ciclo peronista, ou seja, o período entre 1943 e 1976, em que Juan Perón vai se tornar o principal agente da política argentina, ainda que o próprio Perón tenha vivido no exílio entre 1955 e 1973 e que ele tenha falecido em 1974.

O marco histórico de início foi o golpe de Estado de 1943, liderado pelo General Arturo Rawson, tendo Juan Perón como vice-presidente, e o de fim foi o golpe militar de Rafael Videla em 1976, estabelecendo a ditadura argentina mais recente[24], conhecida como *Proceso de Reorganización Nacional*.

O decreto 1580, baixado em 2 de junho de 1943, previa uma baixa dos aluguéis com uma tabela de 5 a 20%, estendeu o prazo contratual e congelou os processos de despejo. Eles foram prorrogados pelas Lei 12886 de 1946 e aperfeiçoada com a Lei do Inquilinato 13581 de 1949. Por esta lei, não era permitido cobrar valor superior ao acordado originalmente e alterava o prazo limite mínimo para a locação para 3 anos.

[24] A Argentina tem um longo histórico de golpes e ditaduras no século XX e grande instabilidade institucional: José Félix Uriburu, Pedro Aramburu, Juan Perón, Juan Carlos Onganía e Rafael Videla. Por isso, faço referência à de 176 última

Num contexto em que a inflação argentina era elevada, como era no Brasil nos anos 1950, oferecer um imóvel para locação era pouco rentável. Conforme as estatísticas de Cavallo e Cavallo Runde (2018, p. 187), a Argentina vivenciou inflação anual de dois dígitos entre 1945 e 1974, inflação anual de três dígitos entre 1975 e 1988 e dois anos de hiperinflação (1989 e 1990).

O governo militar de 1976 procurou normalizar a oferta com a Lei 21342 de 1976.

Porém, com a redemocratização e a subida ao poder de Raúl Alfonsín, em 10 de dezembro de 1983, houve retorno aos controle de aluguéis de forma menos intensa. A Lei 2301 proibiu atualizar os valores com índices inflacionários distintos do oficial.

Os controles de aluguéis, na Argentina, acabaram com a Lei de Convertibilidade, a 23.928, dando fim a toda indexação ou controle. Os aluguéis passam a ser regulados somente com as regras básicas do Código Civil. Não existe mais fórmulas governamentais de ajuste.

Esse é o ambiente do inquilinato argentino que vai ser encontrado com a crise da covid-19.

Como pode se observar, Brasil e Argentina passaram por um histórico bastante similar no que se refere a controles de aluguéis. Até o pós-Primeira Guerra Mundial, havia ampla liberdade entre inquilinos e locadores, mas com o crescimento urbano causando crise de moradia e fazendo com que, em ambos os casos, os aluguéis se tornassem assunto de agenda política, até que se iniciou um ciclo populista, em 1943, nos dois países e houve um longo processo de controle das locações, que acabou, no Brasil, com a Lei 8245 e, na Argentina, com o governo militar e a liberdade plena de contrato, apenas com o governo Menem.

Os dois governos encontraram os mesmos fatores estruturais que criou uma crise de moradia grave durante o século XX: crescimento populacional elevado, inflação elevada, pobreza e migração urbana intensa para as grandes cidades.

Buenos Aires vivenciou, entre os anos 1930 e 1960, os mesmos dramas de crescimento urbano de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte: a população, principalmente de indígenas e de moradores do interior mudaram-se para a capital, que, na época, era considerada uma das mais badaladas do mundo, mais do que qualquer cidade brasileira. Lá, porém, o problema se agravava pelo fato de a expansão ter sido mais antiga em virtude da Era de Ouro da Argentina, que se iniciou em fins do século XIX.

Em ambos países, o paradigma neoliberal dos anos 1990 encerrou com os controles de aluguéis. Ao mesmo tempo, tanto as cidades brasileiras quanto argentinas passaram a ter taxas de crescimento urbanas inferiores resultantes da queda da natalidade e encerramento do êxodo rural.

Porém, a Argentina, com a pandemia de 2020, retomou os controles de aluguéis e o Brasil, não. Como explicar isso?

Parte da explicação se dá pela cultura política. A Argentina possui uma esquerda de orientação populista muito intensa e ainda tem um sindicalismo ativo e vinculado ao movimento peronista. Inflação, controles de preço, déficit fiscal, vínculo forte com sindicatos e politização identitária intensa são características do populismo na forma latino-americana.

Ao redor do mundo, se denominamos esquerda como governo com maior sensibilidade às questões sociais e à distribuição de renda, encontramos governos de esquerda de discursos e soluções muito diferentes a essas questões. Algumas das soluções que apresentam são, por vezes, inteligentes e, por outras vezes, tentam ir de frente com as leis econômicas.

O governo do Partido dos Trabalhadores, nos seus 13 anos de governo (2003-2016), agiu de forma bem mais moderada do que o Partido Justicialista sob os Kirchner. Este último tem uma tendência de considerar o populismo dos anos 1940 como solução. Isso pode ser a motivação de se retomar o controle dos aluguéis. Não é a primeira vez que a esquerda argentina do presente faz uso de expedientes que não seriam diferentes do que José Sarney ou Juan Perón teriam feito. Tanto que controle político das tarifas de água, luz, Internet e gás[25] e controle de preços de alimentos são temas corriqueiros na Argentina, mas em nenhum outro lugar da América do Sul.

Em que pese a parceria política entre o PT e o peronismo e o fato de ambos fazerem parte do Foro de São Paulo, não se pode inferir identidade política direta entre as esquerdas argentina, brasileira e de outros países. Os partidos possuem culturas políticas, desenvolvimentos históricos e formas de pensar muito diferentes. Os problemas são diferentes e a forma de encará-los, também.

Mesmo porque, no Brasil, o populismo, com exceção do governo João Goulart, não tem relação direta com governo de esquerda. Sarney impôs controles de preços em diversas áreas da economia e estava ideologicamente mais identificado com a centro-direita.

Nesse longo histórico de contexto de legislação do inquilinato protetiva, temos então que a proteção locatícia referente à pandemia da Covid-19 não seria diferente. As principais fontes jurídicas que examinaremos são três decretos, a saber:

1. Decreto 320/2020, publicado em 29 de março de 2020;
2. Decreto 766/2020, publicado em 25 de setembro de 2020; e
3. Decreto 66/2021, publicado em 30 de janeiro de 2021.

[25] Gás de aquecimento, em lugares frios, como no Sul da Argentina, têm uma necessidade maior do que no Brasil e têm um peso bem mais elevado no orçamento familiar.

O conteúdo integral dos referidos diplomas legais argentinos pode ser facilmente encontrado numa pesquisa Google, não havendo necessidade de se fazer um apêndice com o inteiro teor dos mesmos.

O Decreto 320 tem 11 artigos e tinha como pretensão esgotar sua vigência em 30 de setembro de 2020. São alcançados pelo referido decreto nove (9) tipos de imóveis: imóveis de moradia urbana ou rural, hotéis e pensões, atividades culturais, imóveis rurais para pequena produção agropecuária, imóveis empresariais alugados por regime de profissional autônomo (monotributista – similar ao Microempreendedor individual no Brasil), imóveis pertencentes a pequenas empresas, profissionais liberais e alugados por cooperativas de trabalho e imóveis alugados por cooperativas (art. 9º), excetuadas situações em que o locador tenha situação de vulnerabilidade (art. 10º).

Nele, encontramos a suspensão da execução de decisões judiciais de despejos, inclusive dos já decretados, e suspensão do prazo prescricional (art. 2º).

Os contratos locatícios são automaticamente prorrogados (art. 3º) e os preços dos aluguéis são automaticamente congelados no valor de março de 2020 (art. 4º).

As fianças são automaticamente mantidas (art. 5º).

Eventuais dívidas que possam ser resultante da inadimplência devem ser pagas entre 3 e 6 prestações e podem haver juros de mora, mas que não podem exceder os juros da dívida pública (art. 7º).

Os processos referentes a despejos terão de passar por mediação obrigatória (art. 12º) e a Presidência da República pode prorrogar este decreto (art. 13º), como o fez.

Neste decreto, o que pode ser criticado diretamente é a inexistência de proteções conforme a situação do locatário, a impossibilidade de reajuste e a duração muito longa da proteção, pois, como veremos, ela se estendeu além da

vigência do contrato, o que causou insegurança jurídica a ponto de inviabilizar o mercado.

Locatários de bairros de nível socioeconômico elevado, como os da Zona Norte de Buenos Aires (Belgrano, Las Cañitas, Recoleta, dentre outros), por terem maior acesso a advogados, podem se proteger e tirar vantagem, sem terem de provar vulnerabilidade.

Quanto à questão da proteção contra reajuste, a Argentina é um lugar em que existe inflação de mais de 50% ao ano, como já mostrado. Nessa situação, ela é um controle de preços que causa bastante distorção.

O Decreto 766 de 24 de setembro de 2020 estende a duração para 31 de janeiro de 2021, mantendo as mesmas condições do Decreto 320. Mantém-se as fianças, mantém-se a proibição dos reajustes, mantém-se a proibição dos despejos e incide mediação obrigatória.

Agora, o Decreto 66, de 29 de janeiro de 2021, prorrogou todas as condições do Decreto 320 até 31 de março de 2021.

2.3 A experiência estadounidense

Mesmo os Estados Unidos da América recorreram a experiências de proibição genérica de despejos (*eviction moratoriums*). Em que pese que, no sistema federalista estadunidense, assuntos como inquilinato e saúde pública serem matérias estaduais, o CARES Act (*Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act*), previu proibição ampla de despejos até 25 de julho de 2020.

O CARES Act foi o conjunto de medidas econômicas de larga escala da administração Donald Trump para compensar as perdas resultantes da pandemia da covid-19 e das medidas de paralisação econômica que foram entendidas como

necessárias para combatê-la. Foi previsto uma emissão de dinheiro trilionária para se pagar os estímulos e ela tem intervenções previstas em muitos aspectos da economia. Foi promulgado pelo Congresso norte-americano em 27 de março de 2020.

No texto original, de 335 páginas, veem-se medidas referentes a muitos setores da economia: subsídios para entidades de saúde, empréstimos e créditos tributários para empresas, créditos tributários para pessoas físicas, seguro desemprego, auxílios para contas de aposentadoria, suspensão das dívidas estudantis, auxílio para empresas militares e de correios, dentre várias outras matérias. As seguintes seções são de interesse para a questão imobiliária:

1. Seções 4022 (empréstimos imobiliários- mortgages);
2. Seções 4033 (empréstimos imobilários); e
3. Seção 4024 (locações)

Uma parte importante do problema do inquilinato, principalmente nos EUA, é que, como o mercado de financiamento imobiliário é bastante amplo, é uma atividade frequente financiar imóvel e colocá-lo imediatamente para locação, então a suspensão de empréstimos é uma atividade importante. Da mesma maneira, não é necessário fazer um apêndice com o texto original do CARES Act, pois pode ser encontrado facilmente na Internet.

Na seção 4022, vê-se que imóveis financiados em empréstimos (que seriam análogos à hipoteca no Brasil) garantidos pelo governo (isso é comum no mercado estadunidense de financiamentos imobiliários) destinados à habitação de até 4 famílias poderiam ter a cobrança suspensa por 180 dias e, a requerimento do mutuário, poderiam se estender por mais 180 dias.

Na seção 4023, imóveis destinados à habitação de mais de 5 famílias com empréstimos garantidos pelo governo federal têm a cobrança suspensa por 30 dias e, a requerimento do mutuário, mais 60 dias até 90 dias.

Pela seção 4024, imóveis residenciais (não comerciais) sob empréstimos protegidos do governo federal estão sujeitos a não serem despejados pelo prazo de 120 dias, até 27 de julho de 2020, exceto para uso próprio.

Nenhum imóvel que tenha empréstimos particulares (ou seja, sem garantia do governo federal) ou imóvel comercial foi protegido pelo CARES. A proteção do CARES Act encerrou-se no 27 de julho de 2020.

Porém, houve outras proteções do CDC (Center for Disease Control) e dos governos estaduais.

Em que pese o CDC ser uma agência de controle de doenças e de exame epidemiológico, análoga ao papel desempenhado pela Fiocruz no Brasil, ele passou a interferir em funções sociais aparentemente estranhas à sua função, como locações. O CDC estabeleceu um impedimento federal a despejos até 1º de 31 de dezembro de 2020.

O fundamento desta proibição foi a Seção 361 do Public Health Service Act, de 1944, com a seguinte redação:

> providenciar inspeção, fumigação, desinfecção, saúde, extermínio de pestes, destruição de animais ou objetos contaminados ou que sejam fonte de infeção perigosa para seres humanos e **outras medidas que o Médico Geral (Surgeon General) considerar necessário (tradução nossa)**.

Damos grifo na locução “outras medidas que considerar necessário” porque este foi o fundamento das medidas, por mais estranho que pareça.

Em novembro de 2020, a Associação de Empreendedores Imobiliários do Alabama (Alabama Realtors Association) entrou contra a proibição federal de

despejos na Corte Federal do Alabama e venceu. O juiz Dabney French fundamentou a decisão alegando que despejos eram matérias muito estranhas às demais atividades previstas na Seção 361 do Public Health Act. Porém, a Suprema Corte dos EUA, em 29 de junho de 2021, manteve a proibição aos despejos por 5-4[26]

Dos 50 estados norte-americanos, havia 43 com alguma lei estadual de emergência impedindo despejos em vigor em maio de 2021[27]. Destacam-se as lei de Nova Iorque, que manteve a moratória dos despejos até 31 de agosto de 2021 e a da Califórnia, que permaneceu vigente até 31 de agosto de 2021.

Em 3 de agosto de 2021, quando a maioria das moratórias de despejo já tinham exaurido sua validade, a administração Joseph Biden determinou uma nova moratória de despejos nacional válida em estados com alta taxa de transmissão de covid-19. Ela tinha a vigência prevista até 3 de outubro de 2021, mas foi derrubada pela Suprema Corte dos EUA em 26 de agosto de 2021.

Este trabalho não tem a pretensão de fazer um arrolamento exaustivo de todas as legislações mundiais de controle de locações e despejos, uma vez que se trataria de um trabalho muito extenso, mas apenas das experiências mais importantes para a comparação com o Brasil: dos EUA e da América de língua espanhola.

Existe uma miríade de experiências, que perpassa a inexistência de suspensões de despejo (Peru), em virtude da instabilidade política, que, inclusive levou à queda do Presidente da República Martín Vizcarra e do Vice-Presidente, Manuel Merino, até o populismo mais intenso (Argentina), onde não era sequer

---

[26] **Supreme Court rejects request to lift federal ban on evictions.** The New York Times. 29 de junho de 2021. Disponível em https://web.archive.org/web/20210827093647/https://www.nytimes.com/2021/06/29/us/politics/supreme-court-eviction-ban.html. Consultada às 10:30 de 17 de maio de 2022.

[27] **In America, a million evictions take place in a normal year**. The economist. Disponível em https://www.economist.com/united-states/2021/05/13/in-america-a-million-evictions-take-place-in-a-normal-year. Consultada às 13:00 de 17 de maio de 2022.

possível reajustar a locação. Ao mesmo tempo, os EUA tiveram um período bastante extenso de moratórias de despejo, embora não de controle de aluguéis.

Agora, examinaremos a experiência brasileira.

2.4 O caso do Brasil

A pandemia criou inúmeras leis de emergência em diversos aspectos sociais, como suspensão de contratos de trabalho, despejos, cumprimento de contratos de consumidor, principalmente em atividades que ficaram comprometidas, como agências de viagem.

Dois diplomas legais da pandemia têm referência a inquilinato no Brasil, a saber.

1. Lei 14010, de 10 de junho de 2020; e
2. Lei 14216, de 7 de outubro de 2021.

A Lei 14010/2020 refere-se a inúmeros aspectos das relações de direito privado durante a pandemia de Covid-19, regulando aspectos como prazos prescricionais, realização de assembléias, relações de consumo, usucapião de imóveis urbanos, condomínios edilícios, prisões civis, e locações urbanas.

Nela, temos o impedimento à concessão de liminares de despejo no art. 9º até 30 de outubro de 2020, a saber:

> Art. 9º Não se concederá liminar para desocupação de imóvel urbano nas ações de despejo, a que se refere o art. 59, § 1º, incisos I, II, V, VII, VIII e IX, da Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, até 30 de outubro de 2020.

Durante a votação da lei 14010, o Presidente Jair Bolsonaro vetou vários artigos, inclusive este, mas o veto foi derrubado pelo Congresso Nacional.

Durante a maior parte da crise sanitária, este foi o único artigo referente a inquilinato vigente. Houve uma grande proliferação de proposituras, mas nenhuma delas foi adiante durante a maior parte da pandemia. Os despejos foram adiante, inclusive reintegrações de posse e desalojos coletivos de favelas, o que gerou atenção internacional do Brasil[28].

Esta lei teve uma vigência bastante curta, permanecendo apenas por 52 dias, no período entre 8 de setembro e 30 de outubro de 2020.

A Exposição de Motivos do Projeto de Lei 827/2020, que se transformou na Lei 14126/2021, arrola vários deles, a saber:

1. PL nº 936, de 2020, do Deputado Luís Miranda, que altera a Lei nº 8.245, 18 de outubro de 1991, para dispor sobre a não aplicação da ação de despejo enquanto perdurar a vigência do estado de emergência de saúde pública decorrente do coronavírus. Durante esse período, a locação não poderá ser desfeita em caso de não pagamento do aluguel e demais encargos locatícios e o valor total devido receberá desconto de 50% pelo prazo de 4 meses, ou enquanto durar a crise, sendo que essa diferença será paga em doze parcelas quando do restabelecimento do estado de normalidade. No caso de famílias que não tenham condições de prover o sustento, o desconto poderá ser de 100%. A proposição também impede a concessão de liminar em ação de despejo para desocupação do imóvel em razão de inadimplemento de aluguel cujo contrato não tenha garantias e quando o objeto da ação for a permanência de sublocatário após o encerramento do contrato de aluguel firmado com o locatário. Essas medidas somente poderão ser adotadas em relação a pessoas e estabelecimentos atingidos pelas medidas de enfrentamento à pandemia;

[28] Relator da moradia da ONU pede que Brasil pare com despejos e remoções. Brasil de Fato. Disponível em https://www.brasildefato.com.br/2020/07/09/relator-de-moradia-da-onu-pede-que-brasil-pare-com-despejos-e-remocoes. Consultada às 17:30 de 17 de maio de 2022.

2. PL nº 957, do Deputado Helder Salomão, prevê desconto de 70% sobre o valor do aluguel decorrente de contrato de locação de imóvel comercial localizados em Centros Comerciais enquanto vigorar o período de emergência sanitária que importe quarentena ou isolamento social, se estendendo até dois meses após o seu término. Nos anos de 2020 e 2021, ficam suspensas as cobranças que ultrapassem doze alugueis mensais, bem como o reajuste que importe majoração do aluguel e a exigência de multa, juros e correção incidentes sobre valores em atraso. O descumprimento da Lei importará em multa de 10% do valor pago anualmente ao locador;

3. PL nº 1.028, de 2020, do Deputado Junior Mano, que propõe a suspensão por 90 dias de ações judiciais de despejo propostas em razão de falta de pagamento de aluguel ou do vencimento do prazo para substituição de garantia contratual durante a vigência do estado de calamidade imposta pelo coronavírus. Não se aplica aos imóveis em que se desenvolvam atividades comerciais não atingidas pelas medidas de isolamento ou quarentena;

4. PL nº 1.112, de 2020, do Deputado Marcelo Freixo, que institui medidas temporárias sobre despejo, locação e pagamentos em geral, visa a suspensão do cumprimento dos mandados de despejo de imóveis de locação residencial em razão do não pagamento de aluguel e encargos ou de despesas ordinárias de condomínio. Também ficarão suspensos os mandados de reintegração de posse de apart-hotéis e hotéis residência em razão do não pagamento de aluguel e encargos no prazo ajustado. Durante o prazo de suspensão não incidirão multas, juros e correção monetária sobre os valores devidos. Nos contratos de aluguel de imóvel residencial, com valor de aluguel de até R$ 5.000,00, o locatário receberá desconto de 30% no valor da locação, desde que não possua renda familiar mensal per capita superior a R$ 10.000,00. O desconto será retroativo a 23 de março de 2020 e perdurará até a suspensão do isolamento ou quarentena, por determinação do Poder Executivo local. Também isenta de multa rescisória os contratos findados por motivos de força maior decorrente do coronavírus e impede a cobrança de multa, juros e correção monetária nos boletos bancários e cartão de crédito em atraso;

5. PL nº 1.246, de 2020, do Deputado Luiz Antônio Correa, que suspende a decretação ou o cumprimento de ordens judiciais de despejo de locatários de imóveis urbanos locados sob a regência da Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, com ou sem finalidade residencial por motivo de falta de pagamento de aluguel e demais encargos contratuais e legais devidos enquanto perdurar o estado de calamidade pública, podendo perdurar enquanto vigorar o estado de emergência de saúde pública;

6. PL nº 1.312, de 2020, dos Deputados Carlos Sampaio e Vitor Lippi, que prevê medidas alternativas à dissolução de contratos de locação de imóvel não residencial urbano, durante a vigência do estado de calamidade pública decorrente do coronavírus. Para tanto, prevê que o locatário possa rescindir o contrato sem o correspondente pagamento de multas e encargos. A resilição unilateral poderá ser evitada mediante a possibilidade de redução do aluguel em 50% até 31 de dezembro de 2020 ou, alternativamente, não sejam cobrados pelo prazo mínimo de 3 meses. As regras não se aplicam à imóveis locados por instituições financeiras públicas ou privadas nem às locações que envolvam atividades comerciais que não tenham sofrido interrupção contínua por prazo igual ou superior a 30 dias em razão de imposição de medidas de isolamento ou quarentena. 🎬 PL nº 1.340, de 2020, do Senhor Deputado Alexandre Frota, que suspende as execuções de ação de despejo até 31 de dezembro de 2020, em virtude do estado de calamidade pública vigente, e os débitos havidos poderão ser negociados a partir de 31 de outubro de 2020;

7. PL nº 1.367, de 2020, do Deputado Christino Áureo, que altera a Lei nº 8.245, 18 de outubro de 1991, para impedir a rescisão em razão de inadimplemento e suspender pelo prazo de 6 meses, a propositura da ação de despejo de contrato de locação de imóvel comercial vigente até 31 de março de 2020, com aluguel no valor de até R$ 15.000,00, durante a vigência do estado de emergência de saúde pública de importância internacional. O valor em atraso, acrescido dos encargos, deverá ser liquidado após o término do prazo de suspensão, ou após a devolução consignado em Termo de Acordo, celebrado entre locador e locatário, com força de título executivo extrajudicial. Também prevê linha de crédito, com recursos do Tesouro

Nacional, para financiamento junto ao BNDES, destinado ao pagamento de aluguel de empresas com faturamento anual de até R$ 2 bilhões;

8. PL nº 1.432, de 2020, do Deputado Ricardo Izar, que faculta aos locatários de imóvel comercial pedir o abatimento do valor do aluguel, proporcionalmente aos dias em que as atividades foram reduzidas ou interrompidas por imposição de medidas de isolamento ou quarentena determinada pelo poder público. As multas, juros, correção monetária e demais penalidades contratuais incidentes sobre valores de aluguel e encargos em atraso ficam suspensas enquanto vigorarem as medidas previstas na Lei n. 13.979, de 2020;

9. PL nº 1.489, de 2020, do Deputado Delegado Marcelo Freitas, que assegura aos locatários de imóveis comerciais atingidos pelas medidas de isolamento ou quarentena decorrente do coronavírus, o desconto de 50% no valor do aluguel relativo ao período em que as atividades permaneceram suspensas, assim considerado o período em que o imóvel permaneceu efetivamente fechado por determinação do poder público;

10. PL nº 1.583, de 2020, do Deputado Alexandre Frota, que assegura o desconto de 70% no valor do aluguel de estabelecimentos comerciais localizados em shoppings e centros comerciais impedidos de exercer suas atividades em razão de determinação do poder público e que não podem comercializar seus produtos e serviços durante o estado de calamidade;

11. PL nº 1.684, de 2020, do Deputado Alencar Santana Braga, que suspende o cumprimento de mandados de reintegração de posse expedidos até a data de publicação desta lei, enquanto perdurar a situação de calamidade pública em saúde decretada em razão da pandemia de COVID-19. A suspensão perdurará até dois meses após o término do estado de calamidade. Não serão concedidas liminares de reintegração de posse durante o mesmo período, exceto em relação às ocupações realizada após a publicação desta Lei;

12. PL nº 1.784, de 2020, do Deputado Paulo Teixeira, que impede a concessão e o cumprimento de mandado judicial para a reintegração de posse de bem imóvel, urbano ou rural, de propriedade pública ou privada, em desfavor de ocupante que o use, no todo ou em parte, para fins de moradia para si ou sua família, exceto se a desocupação vise prevenir ou mitigar eventuais riscos associados à possibilidade de ocorrência de desabamentos, soterramentos e outros desastres de qualquer origem ou natureza;

13. PL nº 1.831, de 2020, do Deputado Luiz Carlos Motta, que assegura ao locatário de imóvel residencial ou comercial que sofrer alteração econômico-financeira em virtude de demissão, diminuição de remuneração ou interrupção de atividades comerciais a suspensão do contrato ou redução dos valores vincendos durante a vigência do estado de calamidade. A redução do aluguel não será superior a 50% do valor do contrato. Ficam suspensas as multas, juros de mora e demais penalidades incidentes sobre o valor do aluguel em atraso;

14. PL nº 1.834, de 2020, do Senhor Deputado João Daniel, que altera a Lei nº 8.245, 18 de outubro de 1991, para vedar a concessão de liminar para desocupação de imóveis urbanos em ação de despejo, bem como em ação de reintegração de posse de imóvel privado até 30 de outubro de 2020. Também será suspensa a execução de sentença que resulte despejo ou remoção de moradores, em ações que estejam em andamento a partir de 20 de março de 2020. Também assegura ao locatário de imóvel residencial que sofrer alteração econômico-financeira em virtude de demissão, diminuição de remuneração ou interrupção de atividades comerciais a suspensão do pagamento dos aluguéis vincendos até 30 de outubro de 2020;

15. PL nº 1.902, de 2020, da Deputada Rejane Dias, que veda despejos por falta de pagamento e remoções judiciais ou extrajudiciais durante o estado de calamidade pública decretado. Também assegura ao locatário de imóvel que sofrer alteração econômico-financeira em virtude de demissão, diminuição de remuneração ou interrupção de atividades comerciais a suspensão do pagamento dos aluguéis vincendos durante o estado de calamidade, mediante acordo entre locador e locatário, inclusive mediante descontos e isenções. Os valores pendentes não serão

acrescidos de juros e poderão ser pagos de forma parcelada. Permite a rescisão do contrato de aluguel sem pagamento de multa. Caracteriza como crime se aproveitar do estado de calamidade para obter benefícios previstos nesta Lei;

16. PL nº 1.975, de 2020, das Deputadas Natália Bonavides e Professora Rosa Neide, que suspende o cumprimento de medidas judiciais, extrajudiciais ou administrativas que resultem em despejos, desocupações ou remoções forçadas, em imóveis privados ou públicos, urbanos ou rurais, que sirvam de moradia ou que representem área produtiva pelo trabalho individual ou familiar, e tem como objetivo evitar medidas que resultem em pessoas e famílias desabrigadas. Tem como objetivo a proteção do direito à moradia adequada e segura durante a pandemia, mediante a garantia de acesso a serviços básicos, aos meios de subsistência, proteção contra intempéries climáticas e privacidade, segurança e proteção contra a violência;

17. PL nº 2.093, de 2020, do Deputado Fausto Pinato, que visa a suspender o cumprimento de sentença das ações de despejo até 31 de outubro de 2020, desde que a falta de pagamento das obrigações seja motivada comprovadamente em decorrência da pandemia do novo coronavírus;

18. PL nº 2.909, de 2020, do Deputado Alexandre Frota, que assegura o desconto de 70% no valor do aluguel devido por academias de ginástica que não tenham filiais ou franquias, e 50% para academias de maior porte que possuam filiais e franquias, desde que estejam impedidos de exercer suas atividades em razão de determinação do poder público e que não podem comercializar seus produtos e serviços durante o estado de calamidade e se comprometam a não demitir funcionários durante o período de calamidade; e

19. PL nº 3.488, de 2020, do Deputado José Airton Félix Cirilo, que impede a concessão de ordem de despejo durante o estado de calamidade em virtude de não pagamento de aluguel. Suspende a cobrança de aluguel para locatários que sofrerem alteração econômico-financeira em razão de demissão, redução de jornada ou suspensão de contrato de trabalho, com a prorrogação da data do pagamento,

sendo a primeira para o prazo de 30 dias após o término do estado de calamidade e as demais sucessivamente.

Embora estejam arroladas 19 proposituras, todas elas tramitaram muito lentamente no Congresso Nacional.

Outra coisa que chama a atenção, nestas propostas, é que envolvem todo o espectro ideológico. Enquanto Marcelo Freixo, Alencar Santana Braga e Natália Bonavides sejam figuras notórias da esquerda, por outro lado temos o ator Alexandre Frota, Fausto Pinato pertence ao Partido Progressista, e Delegado Marcelo Freitas, filiado ao União Brasil e personagem conhecido por sua atuação referente aos interesses dos policiais, a conhecida “bancada da bala”. São figuras de menor expressão na direita, embora não sejam nomes notórios do bolsonarismo.

O PL 827/2020, que se transformou na Lei Lei 14216, de 7 de outubro de 2021, foi iniciado pelo Deputado Federal André Janones e teve uma tramitação bem lenta na Câmara. Foi apresentada em 23 de março de 2020, mas foi aprovada na Câmara apenas em 18 de março de 2021, voltou do Senado Federal em 25 de junho de 2021 e foi vetada pelo Presidente Jair Bolsonaro pela Mensagem 378 de 4 de agosto de 2021. Voltou para reapreciação pela Câmara, o veto foi derrubado e foi promulgada em 7 de outubro de 2021.

Essa tramitação muito lenta fez com que os efeitos práticos da Lei 14216/2021 fossem ineficazes. Ela só foi promulgada quando a pandemia já estava praticamente no fim.

Pelo art. 2º desta Lei, ficariam suspensos até 31 de dezembro de 2021 os atos judiciais, extrajudiciais ou administrativos de despejo coletivo, execução de ação possessória, despejo em assentamentos e medidas extrajudiciais.

Pelo art. 4º, ficam suspensas as liminares de despejo desde que o locatário consiga demonstrar a incapacidade financeira de pagar sem prejudicar o próprio

sustento da família para imóveis cujo aluguel seja no valor de R$ 600 (seiscentos reais) para residencial e R$ 1.200 (hum mil e duzentos) para empresarial.

Observe que os despejos em si não se encontram suspensos, apenas as medidas liminares. Da mesma maneira, imóveis rurais não se encontram protegidos.

Ambas as leis, tanto a 14010/2020 quanto a 14216/2021, foram vetadas pelo Presidente Jair Bolsonaro e o veto foi derrubado.

Assim foram as alegações do Presidente no veto de 14010/2020:

> A propositura legislativa, ao vedar a concessão de liminar nas ações de despejo, contraria o interesse público por suspender um dos instrumentos de coerção ao pagamento das obrigações pactuadas na avença de locação (o despejo), por um prazo substancialmente longo, dando-se, portanto, proteção excessiva ao devedor em detrimento do credor, além de promover o incentivo ao inadimplemento e em desconsideração da realidade de diversos locadores que dependem do recebimento de alugueis como forma complementar ou, até mesmo, exclusiva de renda para o sustento próprio[29]

Assim foi o argumento da 14216, in verbis:

> Embora seja meritória a intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, tendo em vista que a suspensão dos efeitos de decisões judiciais, extrajudiciais e autotutela de posse que impliquem em desocupação de imóveis públicos, até o dia 31 de dezembro de 2021, com acréscimo de um ano da data do término do estado de calamidade pública, daria um salvo conduto para os ocupantes irregulares de imóveis públicos, os quais frequentemente agem em caráter de má fé e cujas discussões judiciais tramitam há anos.
>
> Ademais, ressalta-se que os impedimentos descritos na proposição legislativa poderiam consolidar ocupações existentes, assim como ensejariam danos patrimoniais insuscetíveis de reparação, como engorda de praias, construções de muros-contenção, edificações, calçadões ou espigões nas áreas de bens de uso comum do povo, ou danos ambientais graves poderiam ser cometidos no período de vigência da propositura.
>
> Além disso, a proposição legislativa está em descompasso com o direito fundamental à propriedade, conforme previsto no **caput** do art. 5º da Constituição, tendo em vista que ao propor a suspensão do cumprimento de medidas judiciais, extrajudiciais ou administrativas nas relações locatícias, conduziria a “quebras de contrato”

[29] Mensagem de veto 331 de 10 de junho de 2020.

promovidas pelo Estado, de modo que aumentaria o risco da atividade imobiliária, com a consequente possibilidade de aumento dos preços dos aluguéis, além de poder potencializar a inadimplência do setor.

Por fim, a proposição legislativa contraria o interesse público, uma vez que muitas famílias, especialmente, as de baixa e média renda, com fundamento nessa premissa, adquirem imóveis como sua fonte de sustento, seja proveniente de aluguel, seja de arrendamento, seja para cultivo próprio. Desse modo, a forma proposta possibilitaria melhorias para o problema dos posseiros, mas, por outro lado, agravaria a situação dos proprietários e dos locadores. Assim, a paralisação de qualquer atividade judicial, extrajudicial ou administrativa tendente a devolver a posse do proprietário que sofreu esbulho ou a garantir o pagamento de aluguel, impactaria diretamente na regularização desses imóveis e na renda dessas famílias de modo que geraria um ciclo vicioso, pois mais famílias ficariam sem fonte de renda e necessitariam ocupar terras ou atrasar pagamentos de aluguéis."

Essas, Senhor Presidente, são as razões que me conduziram a vetar o Projeto de Lei em causa, as quais submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional[30].

2.5 A busca de soluções alternativas.

Compare-se os dois diplomas legais brasileiros referentes a inquilinato de emergência, as Leis 14010/2020 e 14216/2021 com os decretos promulgados pelo governo argentino, os Decretos 320/2020, 766/2020 e 66/2021.

Destaca-se a proteção extraordinária da Argentina, nos quais não se pode despedir, reajustar ou denunciar contratos com a proibição de liminares num espaço muito limitado e por pouco tempo das leis brasileiras. A Lei 14010/2020 foi efetiva por pouco tempo, apenas algumas semanas, e, no caso da 14126, ela só começou a entrar em vigência em outubro de 2021, ou seja, quando já se sinalizava o retorno à normalidade.

A primeira solução foi criar leis estaduais de locações. Destacou-se a Lei 9020 de 25 de setembro de 2020, do estado do Rio de Janeiro. Pelo art. 1º desta lei,

[30] Mensagem de veto 378 de 4 de agosto de 2021.

todos os mandados de posse, imissão, despejos e remoções judiciais e extrajudiciais enquanto o estado de emergência do coronavírus se mantivesse em vigor. Além disso, ficam suspensas as cobranças de juros de mora e multas judiciais. Esta lei entrou em vigor no dia 28 de setembro de 2020.

Essa lei teve a constitucionalidade questionada na Representação de Inconstitucionalidade 0079151-15.2020.8.19.0000, aforada no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, com fundamento no fato de locações ser tema de direito civil e processual civil e esta matéria ser exclusiva da União em virtude do art. 22, I, da Constituição Federal e por invasão do legislador estadual na atuação do tribunal, o que fere os princípios da inafastabilidade de jurisdição e de separação dos poderes. Legislador incompetente não pode criar leis nem interferir na atuação regular do Poder Judiciário.

O tribunal fluminense acatou o pedido da Associação de Magistrados do Estado do Rio de Janeiro (AMAERJ) e suspendeu a vigência desta lei. Na fundamentação, acrescentou que cabe ao Poder Público solucionar o problema de moradia e não manter inquilinos à força criando encargo aos proprietários que já vem sendo onerados pela ocupação ilícita do bem.

Aqui, há uma adoção literalista da Constituição Federal. Neste julgamento, o legislador, mesmo que para um motivo socialmente relevante, não pode buscar ter uma atitude de “salvador dos pobres” e promulgar normas jurídicas sem adotar regras de competência e processo legislativo previstas no texto da Carta Magna.

A segunda solução foi o ativismo do Supremo Tribunal Federal, que foi bastante intenso.

No caso específico da Lei Estadual 9020/2020, a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro ajuizou a Reclamação 45319/RJ com pedido cautelar para trazer de volta a vigência desta norma.

O STF acatou e restituiu a eficácia da referida lei, fundamentando que a referida lei não é referente a Direito Civil e Processual Civil, mas sim a matéria de saúde pública, de competência concorrente entre Estados e União conforme o art. 24, XII (previdência social, proteção e defesa da saúde) da Constituição Federal

Assim foi o argumento apresentado pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, que foi acatado pelo Ministro Relator Ricardo Lewandowski, in verbis:

> o art. 1.º da Lei Estadual n.º 9.020/2020 deve ser analisado sob a ótica da proteção e defesa da saúde, situandose, pois, no âmbito da competência legislativa concorrente entre Estado e União. Em razão da complexidade dos esforços requeridos para contenção do novo coronavírus e do fato de que as normas editadas para tanto, em regra, tratam de diversas matérias (saúde, transporte, funcionamento de estabelecimentos comerciais, educação, liberdade de locomoção, etc.), que se sujeitam a regras de competências distintas, verifica-se um conflito potencial entre as respectivas normas constitucionais de competência. Trata-se exatamente da situação posta sob julgamento: o art. 1.º da Lei Estadual n.º 9.020/2020 foi editado com o objetivo de adotar medidas destinadas a mitigar a propagação do novo coronavírus, tal como uma série de outros diplomas normativos promulgados em sede federal, estadual e municipal.
>
> Com efeito, a despeito de dispor sobre o sobrestamento de mandados de reintegração de posse, despejo, dentre outros, não se pode perder de vista o seu objetivo central: impedir que milhares de pessoas sejam desalojadas de suas respectivas residências, fiquem à mercê da própria sorte em meio a uma pandemia e não possam, por consequência, cumprir uma das principais medidas para evitar a propagação do vírus – ficar em casa. […]
>
> E, em sendo essa a matéria central, há que se aplicar o art. 74, XII, da CERJ, o qual prevê expressamente que a competência para legislar sobre proteção e defesa da saúde é concorrente entre Estado e União:
>
> Art. 74 - Compete ao Estado, concorrentemente com a União, legislar sobre: (...) XII- previdência social, proteção e defesa da saúde;
>
> O mesmo encontra-se, por oportuno, previsto no art. 24, XII, da Constituição da República (CRFB).
>
> Com efeito, incide, no caso em tela, a regra do art. 24, § 2.º, da CRFB e do art. 74, § 1.º, da CERJ: cabe à União editar normas gerais; e, aos Estados e Municípios, normas suplementares.
>
> Sobre o tema em comento, a União editou a Lei n.º 14.010/2020, que instituiu um regime jurídico emergencial transitório das relações jurídicas de direito privado no período da pandemia da Covid-19. Nesse diploma, ficou vedada, inclusive, a concessão

de liminar para desocupação de imóvel urbano em ações de despejo, nos termos do art. 9.º.

Dessa forma, não havendo conflito da norma estadual impugnada – que suspende o cumprimento de mandados de reintegração de posse, despejo, dentre outros – com qualquer norma federal, salta aos olhos que o Estado agiu de acordo com a sua competência suplementar, nos termos do art. 24, § 2.º, da CRFB" (págs. 7-9 da inicial – grifei)[31]

Neste entendimento, medidas de proteção à saúde são de competência concorrente de Estados e União e, sendo a permanência em casa medida de proteção da saúde determinada pelas autoridade internacionais de saúde pública, despejos se enquadram em medidas de proteção à saúde e não como relação de direito privado.

O que se poderia comentar desta decisão? Que houve um salto interpretativo extraordinário para se colocar moradia como medida de proteção à saúde. Antes da pandemia, nunca se teve notícia de se fazer esta ligação tão incomum.

Não se pode imaginar que o legislador de 1988, quando promulgou a competência concorrente da União e Estados para proteção à saúde, tivesse a pretensão de fazer essa ligação sobre temas aparentemente tão distantes.

O sentido convencional de "proteção à saúde" refere-se a ações como fornecimento de medicamentos, disponibilização de vacinas, vigilância epidemiológica, inspeção sanitária, quarentena de doentes, programas de saúde da família etc. Habitação é estranho demais a estes assuntos para se poder achar que esta era a pretensão do legislador.

Agora, se a permanência em casa é medida protetiva da saúde e isto não tem relação direta com o entendimento convencional de "proteção da saúde", ou seja,

[31] Supremo Tribunal Federal. Medida cautelar na Reclamação 45.319/RJ.

uma situação diferente, isso é uma matéria para ser resolvido pelo legislador e não pelo Estado-juiz. Quem tem de solucionar problemas novos que não tem saída na interpretação mais direta possível das leis já existentes não é o julgador.

Os Poderes Legislativo e Executivo representam a vontade popular. Se a omissão ou equívoco destes poderes causou prejuízos à saúde pública, trata-se de um erro do cidadão-eleitor em escolher seu representante e tem de suportar as consequências.

O que aconteceu, nesta situação, e não foi a única, foi o Pretório Máximo fazer uma interpretação paternalista, no qual desempenhou papel de protetor ao forçar esta interpretação heterodoxa das normas constitucionais. O poder não-eleito assumiu a posição de suposto protetor sem que o cidadão-eleitor tenha pedido e sem que o cidadão-eleitor assuma a responsabilidade de sua má escolha.

A segunda forma de ativismo judicial foi a ADPF 828, protocolada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), Partido dos Trabalhadores (PT) e várias associações de defesa do direito à moradia em 14 de abril de 2021.

Esta ADPF está vinculada a um movimento social denominado “Campanha Despejo Zero”, uma iniciativa política feita por uma grande quantidade de movimentos de moradia, como o MTST (Movimento de Trabalhadores sem-Teto), o próprio Movimento Sem-Terra e mais 30 associações populares, como o Uneafro, Movimento dos Atingidos por Barreiras, Instituto Pólis, dentre outros, que fizeram diversos protestos nacionais com a finalidade de impedir despejos durante a pandemia.

O pedido principal da ação foi a suspensão integral de todos os despejos até o julgamento da ação ou de que a Organização Mundial de Saúde – OMS – declarar

o fim do estado de pandemia. Foi feito pedido cautelar prévio de suspensão genérica dos despejos e não apenas no limite de 31 de dezembro de 2021, como previsto na Lei 14216/21 e extensão para imóveis rurais.

Ou seja, os partidos de oposição claramente pediam ao pretório máximo que fossem criadas extensões de prazo e de escopo da Lei 14216/21 para situações que não eram previstas, ou seja, utilizar-se do Judiciário para se obter as políticas públicas que não conseguiu em sua atuação no Congresso Nacional, ou seja, o aspecto mais negativo do ativismo judicial.

Em que pese o Partido dos Trabalhadores, quando governou entre 2003 e 2016, como já estudamos aqui, não ter politizado as leis do inquilinato, pelo contrário, o então Presidente da República, Lula da Silva, ter facilitado o prazo de notificação e saída da 8245/91 de 30 dias para 6 meses, no presente, em 2021, o mesmo partido pediu aos ministros do STF que nomeou quando estava no governo, no caso, principalmente o relator Luís Roberto Barroso, para “inventar” regras de inquilinato não previstas no diploma legal competente.

Na primeira medida cautelar, concedida por Barroso em 3 de junho de 2021, os despejos coletivos e os com os valores previstos na Lei 14216/2021 (R$ 600 para residencial e R$ 1.200 para não-residencial) seriam proibidos até 31 de março de 2022, na segunda, até 30 de junho de 2022 e, na terceira extensão, até 31 de outubro de 2022. A justificativa é a do direito à moradia:

> Com relação aos fundamentos de fato, quando a decisão foi proferida, cerca de 64.000 (sessenta e quatro mil) famílias se encontravam ameaçadas de remoção. De lá para cá esse número quase que dobrou: de acordo com dados da Campanha Despejo Zero, em outubro de 2021, são 123.000 (cento e vinte e três mil) famílias nessa situação (Doc. 584, p. 4). 25. Além disso, as três premissas de que partiu aquela decisão também permanecem as mesmas. São elas: (i) no contexto da pandemia da COVID-19, a tutela do direito à moradia funciona como condição de realização do isolamento social e, por conseguinte, para o enfrentamento da doença; (ii) a atuação estatal deve ser orientada no sentido de prover atenção especial a pessoas em situação de vulnerabilidade e (iii)

> diante da crise sanitária, deve-se conferir absoluta prioridade a evitar o incremento do número de desabrigados[32].

Ou seja, quem tem responsabilidade por atos omissivos em relação à realização do direito constitucional à moradia não é o administrador público, mas sim o juiz.

Quanto à extensão para os imóveis rurais, assim justificou Barroso:

> Em terceiro lugar, estendo os efeitos da Lei nº 14.216/2021 aos imóveis situados em áreas rurais. Nesse ponto, ao suspender desocupações e despejos em imóvel "exclusivamente urbano", a lei realizou uma distinção irrazoável entre as populações vulneráveis situadas na cidade e no campo. Trata-se, portanto, de uma avaliação a respeito da compatibilidade da norma com a Constituição, com relação à qual se identifica a adoção de critério de proteção insuficiente.
>
> Verifica-se a violação ao princípio da proporcionalidade, que comporta, além de uma vertente de proibição do excesso, a qual paralisa a eficácia de restrições irrazoáveis a direitos fundamentais, uma dimensão de vedação à proteção insuficiente. De acordo com essa ideia, as normas jurídicas que deixem de estabelecer patamares adequados de proteção a valores resguardados pela Constituição são inválidas. Em tais casos, o poder público descumpre o dever de adotar as ações necessárias à defesa de valores de estatura constitucional, justificando-se, portanto, a atuação corretiva do Supremo Tribunal Federal.
>
> Com efeito, não há justificativa razoável para se proteger pessoas em situação de vulnerabilidade nas cidades e não no campo, ainda mais quando noticiados casos de desocupações violentas em áreas rurais. A Lei nº 14.216/2021, nessa parte, cria uma distinção desproporcional e protege de forma insuficiente pessoas que habitam áreas rurais, distorção que deve ser corrigida na via judicial[33].

Em fins de 2022, esta lei ainda se encontra em vigor de forma reduzida. A suspensão genérica dos despejos foi mantida até 31 de outubro de 2022 e os efeitos são mantidos do ponto de vista para a necessidade de mediação compulsória, a ser feitos por comissões de mediação criadas pelos tribunais, conforme determinado por Barroso, para despejos coletivos em larga escala.

Do ponto de vista da defesa da estrita separação de poderes e da corrupção com que estes princípios foram distorcidos para se dar atendimento à polarização

---

32 Supremo Tribunal Federal. Referendo em tutela provisória incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF, p. 11.

33 Idem, p. 13

política, a oração: “protege de forma insuficiente pessoas que habitam áreas rurais, distorção que deve ser corrigida na via judicial” assusta.

O juiz corrigir a “proteção” cuja responsabilidade é dos demais poderes é extraordinária pela interferência judicial em assuntos de políticas públicas que são resultantes das escolhas equivocadas do cidadão-eleitor.

Se o juiz pode aumentar a vigência e o escopo de uma lei, não se pode imaginar os limites da tutela jurisdicional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desta especulação intelectual sobre leis de locação e despejo era examinar se as medidas de isolamento social em larga escala, o “fique em casa”, vão retomar o ciclo de exploração populista das leis do inquilinato, com controles de aluguéis, proibições de despejos, proibições de reajustes etc.

A imposição destas leis tem a tendência a causar inúmeras distorções de mercados que podem inviabilizar o mercado de locações; fato já estabelecido numa longa história de intervenções estatais na matéria. No longo prazo, os ofertantes de imóveis para locação não vão oferecer novas unidades, uma vez que não podem despejar os inadimplentes, reajustar dentro da realidade de mercado e, como teto é uma necessidade inevitável, isso resulta em poucas ofertas de locações a preços exacerbados.

A necessidade de permanência em casa pode ser razão legítima para se suspender as regras econômicas normais do inquilinato, mas tais restrições precisam durar o período mais curto possível e as mais orientadas aos grupos mais vulneráveis.

O que mais se pode temer é que, como ocorreu no Brasil em 1942, o desenvolvimento da política seguir uma trajetória no qual o fato emergencial (a guerra) transformou as locações residenciais um assunto a ser continuamente explorado por diversos governos em ciclos viciosos. De 1942, o Brasil demorou quase 50 anos para voltar à relativa liberdade de contratação de aluguéis.

O fato mais importante a se avaliar é: isso vai se repetir?

Para tal, foi feito, no primeiro capítulo, um estudo amplo da história do controle de aluguéis no Brasil. Passou-se de um paradigma liberal, no início do século XX, para um progressivo controle com a crise da Primeira Guerra Mundial e com o início do movimento social urbano, de origem anarcossindicalista.

No entanto, o ciclo populista iniciou-se com mais força e de forma estável com as restrições resultantes do governo Getúlio Vargas, em 1942. A partir daí, se seguiram diversas leis do inquilinato bastante agressivas, fixando valores, impedindo reajustes em momentos de inflação elevada, criando obrigação de justa causa para despejos, o que tornou muito delicada a situação da moradia.

O problema agravou-se com o fato de ser um momento migratório do campo para as cidades grandes, haver alta taxa de fertilidade e crescimento das periferias nas cidades maiores. Houve concentração populacional extraordinária nas cidades maiores, como São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, como já narramos, e a situação de moradia tornou-se caótica.

Com o regime militar, houve um certo alívio com a possibilidade de correção monetária das locações, diminuição da inflação e facilitação dos financiamentos imobiliários. Porém, o contrato não poderia ter término sem justa causa. Este regime se manteve até 1991, em que foi a reestabelecido o princípio da liberdade contratual.

A crise da covid-19 criou impedimentos aos despejos com a finalidade de manter as pessoas em casa, mas com legislações muito diferentes entre si em vários países, como vimos.

Peru e Brasil destacaram-se por ter leis pouco protetivas. Argentina e EUA, mais protetivas e os demais países seguiram um espectro intermediário entre os dois.

No Peru, houve ausência de acordo político que criasse legislação do inquilinato de emergência em que pese as regras de isolamento social terem sido as mais rígidas do mundo ocidental, o que pode ser medido pela nota elevada e longa no LSI (*Lockdown Strictness Index*) no estudo do CGRT (*Covid Government Response Tracker*) da Universidade de Oxford.

O Peru destacou-se pelo fato de ter experimentado uma quarentena extraordinariamente rigorosa, com patrulhas militares para fazer cumprimento da mesma, proibição de todas as viagens internas, toque de recolher integral nos fins de semana, separação de dias em que homens e mulheres poderiam sair às ruas e fechado as fronteiras por oito meses num país de renda per capita baixa, sem sistema de saúde, sem proteção da lei do inquilinato, em condição fiscal precária e os poucos auxílios sociais que tiveram foram os oferecidos pelos governos municipais, o que não pode ser desconectado da instabilidade política, em que o primeiro *lockdown* se encerrou com protestos que resultaram no impeachment do Presidente da República, Martín Vizcarra, e na renúncia do Vice-Presidente, Manuel Merino, fato que recebeu pouca atenção da imprensa brasileira.

No caso brasileiro, como vimos, tivemos apenas duas leis do inquilinato de emergência, as Leis 14010/2020 e 14216/2021, que tiveram vigência por pouco tempo, mas que o Supremo Tribunal Federal, numa manobra ativista, à revelia do Congresso Nacional, prorrogou vigência e escopo da segunda, como vimos. Houve recusa por parte do Presidente Jair Bolsonaro em aprovar estas leis, tanto que ambas foram vetadas por ele, e pouco interesse do Congresso Nacional na matéria.

Os EUA caracterizaram-se, como vimos, pela proibição dos despejos feita pelo CDC (Center for Disease Control), pelas proibições estaduais e pela proibição nacional que foram derrubadas pela Suprema Corte daquele país. Não houve controle de contratos, de reajustes ou de prazos, apenas de despejos.

Dos ordenamentos estudados, a Argentina se destaca por ter sido o mais protetivo: proibição total de despejos, proibição de reajustes, ainda que em país com inflação elevada, manutenção compulsória das fianças e controle legal dos valores.

Então, a crise do covid-19 vai alterar profundamente ou não o mercado de locações?

A resposta que apresento é: depende da cultura política e da forma como cada governo atua.

Isso pode causar preocupações quando existe uma tendência à radicalização política. Teme-se que um governo de esquerda, numa sociedade polarizada, possa criar regras referentes a locações com a justificativa de “proteção ao trabalhador”, embora, no passado, essa questão não tenha uma marca ideológica clara.

No Brasil dos anos 1940, 1950 e 1960, a “esquerda” era representada pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), que se compunha com o “centro” do Partido Social Democrata (PSD) e com a “direita” da UDN (União Democrática Nacional). Porém, no período entre a saída de Getúlio Vargas e o Golpe de 1964, os três partidos se alternaram no poder e a direção geral das leis do inquilinato não se alterou significativamente, como já examinamos. Mesmo o regime militar não reestabeleceu ampla liberdade de negociação entre locatário e locador.

Por outro lado, o paradigma mudou em 1991 e ainda é de liberdade econômica e até mesmo o governo de Luís Inácio Lula da Silva até facilitou o prazo de encerramento dos contratos de locação e notificação de saída.

As duas leis referente a locações (14010/2020 e 14216/2021), por terem validade curta e pouca extensão, com longa tramitação no Congresso Nacional, no caso da 14216/21, indicam que há pouco interesse em controlar aluguéis mesmo nas circunstâncias mais graves. Apesar de Jair Bolsonaro ter vetado estas leis, a responsabilidade é dividida entre ele e o Congresso Nacional. A crítica midiática tornou-se tóxica em virtude de ela estar demasiadamente centrada na figura presidencial, mas o Congresso Nacional demonstrou igual inércia, o que mostra que isso não iria mudar com outro governo.

Isso indica que, no Brasil, o cenário principal é de a crise da covid-19 não ter criado populismo, mas sim de manutenção da liberdade de contratação com o

retorno da normalidade. O Ministério da Saúde encerrou o estado de emergência da pandemia no dia 22 de maio de 2022[34].

As possibilidades alternativas seriam somente com uma guinada muito forte do governo à esquerda, o que não me parece possível no momento, ainda que Lula da Silva seja o presidenciável favorito às pesquisas eleitorais no momento.

Isso porque a sensibilidade para questões referentes a locações normalmente, como, por exemplo, a *Campanha Despejo Zero*, é defendida por um nicho muito à esquerda, mais progressista do que o lulismo *mainstream*, como algumas alas mais radicais do Partido dos Trabalhadores, do Partido Rede e do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), que não têm grande expressão eleitoral. O PSOL não tem senador, o Rede possui apenas Randolfe Rodrigues e ambos partidos têm apenas um punhado de deputados federais na legislatura 2019-2023.

Na Argentina, existe maior possibilidade de haver esse populismo em virtude de a esquerda argentina ser ideologicamente muito similar ao trabalhismo que o Brasil experimentou no pós-guerra. O peronismo e os sindicatos ainda têm muita força, mais do que no restante da América Latina e, embora o trabalhismo clássico tenha desaparecido na maior parte dos países, ele se mantém forte e ressurgiu com a crise de 2001.

Desde Hipólito Yrigoyen, na Argentina existe uma mistura de forças políticas que são polarizadas entre o trabalhismo populista e a oposição ao trabalhismo. O populismo argentino, que já existia antes de Perón, mas que ganhou muita força com ele, é uma plataforma política homogênea: desenvolvimentismo, controle de preços, protecionismo, inflação elevada, concessão de direitos trabalhistas, uso político de aluguéis e de tarifas básicas (água, luz, telefone, aquecimento) que conseguiu sobreviver à extraordinária história de instabilidade política da Argentina, sendo até hoje e é o principal norte ideológico do Presidente Alberto Fernández.

[34] Covid-19: Ministro oficializa fim de emergência sanitária. Agência Brasil. Disponível em https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2022-04/governo-publica-portaria-com-o-fim-da-emergencia-sanitaria. Consultada em 29 de maio de 2022 às 10:29.

Já a oposição ao peronismo é um conjunto de grupos políticos muito heterogêneos que, via de regra, não duram ou se tornam versões mais moderadas das políticas populistas.

A história argentina é muito instável, mais do que no Brasil, mas observamos que a oposição conservadora ao trabalhismo tentou se estabelecer por golpe militar (as ditaduras militares de José Félix Uriburu, Pedro Eugênio Aramburu, Juan Carlos Onganía, Alejandro Lanusse e Jorge Rafael Videla), ou se tornou um governo centrista que não se sustentou (Arturo ília) ou se tornaram versões mais moderadas do trabalhismo que também não se sustentaram (Raúl Alfonsín e Maurício Macri).

O trabalhismo argentino conseguiu se manter de pé apesar dos diversos golpes militares, do fato de Perón ter vivido no exílio por 18 anos entre 1955 e 1973 e da estabilização dos anos 1990.

Quem tivesse observado a Argentina nos anos 1990, no governo de Carlos Menem, acreditaria que o trabalhismo teria desaparecido com o fim da hiperinflação. Porém, ele voltou com força total após a crise de 2001 e os governos posteriores não conseguiram acabar com a relevância dele.

Essa presença forte do trabalhismo criou as leis de inquilinato de emergência que, como já examinado, foram bastante protetivas. Isso torna possível uma maior possibilidade de exploração política dos aluguéis.

Estas são minhas considerações.

BIBLIOGRAFIA

Fontes jurídicas primárias

ARGENTINA. Decreto 320/2020, de 29 de março de 2020;

_____. Decreto 766/2020, de 24 de setembro de 2020

_____. Decreto 66/2021, de 2 de janeiro de 2021.

BRASIL. Código Civil de 1916 (Lei 3071) de 1º. de janeiro de 1916

_____. Decreto 4403 de 22 de dezembro de 1921

_____. Decreto 24150 de 20 de abril de 1934.

_____. Decreto-Lei 4598 de 20 de agosto de 1942.

_____. Decreto-Lei 5169 de 4 de janeiro de 1943.

_____. Decreto-Lei 6739 de 26 de julho de 1944.

_____. Decreto-Lei 9669 de 29 de agosto de 1946.

_____. Lei 1300 de 28 de dezembro de 1950.

_____. Lei 4380 de 21 de agosto de 1964.

_____. Decreto 59566 de 14 de novembro de 1966.

_____. Decreto-Lei 70/66 de 21 de novembro de 1966.

_____. Lei 4494 de 25 de novembro de 1964.

_____. Lei 6649 de 16 de maio de 1979.

_____. Lei 8245 de 18 de outubro de 1991.

BRASIL. Estado do Rio de Janeiro. Lei 9020/2020, de 25 de setembro de 2020.

CHILE. Ley 21226, publicada em 2 de abril de 2020.

COLÔMBIA. Decreto 457/2020, de 22 de março de 2020.

_____. Decreto 579/2020, de 15 de abril de 2020.

_____. Decreto 797/2020, de 4 de junho de 2020.

EQUADOR. Ley orgánica de apoyo humanitario, de 19 de junho de 2020.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Public Service Health Act, de 1º de julho de 1944.

_____. Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act, de 27 de março de 2020.

Ações judiciais

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Representação de Inconstitucionalidade 0079151-15.2020.8.19.0000

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828.

Documentos legislativos.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Mensagem de Veto 331 de 10 de junho de 2020.

_____.Mensagem de veto 378 de 4 de agosto de 2021.

Artigos de jornal

El covid-19 y la actividad inmobiliaria. El Peruano. Disponível em https://elperuano.pe/noticia/109314-el-covid-19-y-la-actividad-inmobiliaria. Consultada em 6 de maio de 2022 às 15:00.

Governo publica portaria com o fim da emergência sanitária. Agência Brasil. Disponível em https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2022-04/governo-publica-portaria-com-o-fim-da-emergencia-sanitaria. Consultada às 10:00 de 29 de maio de 2022.

In America, a million evictions take place in a normal year. The economist. Disponível em https://www.economist.com/united-states/2021/05/13/in-america-a-million-evictions-take-place-in-a-normal-year. Consultada às 13:00 de 17 de maio de 2022.

Inflação acelera na Argentina e fecha 2021 em 50,9%. Isto é dinheiro. Disponível em https://www.istoedinheiro.com.br/inflacao-acelera-na-argentina-e-fecha-2021-em-509/. Consultada em 26 de abril de 2022.

Pandemia paraliza das demandas de arrendamientes y las órdenes de desalojos. La Tercera. Disponível em: https://www.latercera.com/nacional/noticia/pandemia-paraliza-las-demandas-de-arrendamientos-y-las-ordenes-de-desalojos/TRK744EQ3RDVVCIKIMBR2QTIKM/. Consultada às 16:00 de 6 de maio de 2022.

Relator da moradia da ONU pede que Brasil pare com despejos e remoções. Brasil de Fato. Disponível em https://www.brasildefato.com.br/2020/07/09/relator-de-moradia-da-onu-pede-que-brasil-pare-com-despejos-e-remocoes. Consultada às 17:30 de 17 de maio de 2022.

Residents of Bogota slum facing eviction despite quarantine. Reuters. Disponível em https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-colombia-evictions-idUSKBN22R3DB. Consultada em 6 de maio de 2022 às 13:00.

Supreme Court rejects request to lift federal ban on evictions. The New York Times. 29 de junho de 2021. Disponível em https://web.archive.org/web/20210827093647/https://www.nytimes.com/2021/06/29/us/politics/supreme-court-eviction-ban.html. Consultada às 10:30 de 17 de maio de 2022.

Venezuelans face evictions amid Colombia coronavirus quarantine. Aljazeera. Disponível em https://www.aljazeera.com/news/2020/4/2/venezuelans-face-evictions-amid-colombia-coronavirus-quarantine. Consultada em 6 de maio de 2022 às 14:00.

Ya pueden hacer desalojos por incumplimiento em arriendos de Bogotá? El Tiempo Bogotá. Disponível em https://www.eltiempo.com/bogota/coronavirus-en-bogota-ya-se-pueden-hacer-desalojos-por-incumplimiento-en-arriendos-513300. Consultada em 6 de maio de 2022 às 14:30

Yrigoyen, Perón y Fernández. Qué enseña la história sobre la regulación de alquileres? La Nación. Disponível em https://www.lanacion.com.ar/economia/negocios/yrigoyen-peron-fernandez-que-ensena-historia-regulacion-nid2373614/. Consultada em 15 de maio de 2022 às 12:13.

Páginas de Internet

A Lei nº 14.216/2021 e a impossibilidade de retomada de bens imóveis urbanos durante a pandemia. Gen jurídico. Disponível em http://genjuridico.com.br/2021/12/07/a-lei-no-14-216-2021/#_ftn3. Consultada às 22:00 de 17 de maio de 2022.

Campanha Despejo Zero: pela vida no campo e na cidade. Disponível em https://habitatbrasil.org.br/despejozero/. Consultada às 11:00 de 29 de maio de 2022.

COVID-19 pandemic in Argentina. Wikipedia Disponível em https://en.wikipedia.org/wiki/COVID-19_pandemic_in_Argentina. Consultada às 11:00 de 8 de maio de 2022.

Informe – Covid 19 y derecho a la vivenda. Facultad de Derecho PUC-Perú. Disponível em https://facultad.pucp.edu.pe/derecho/wp-content/uploads/2020/10/INFORME-COVID-19-Y-EL-DERECHO-A-LA-VIVIENDA-Clinica-Juridica-Migrantes-y-Refugiados-PUCP.pdf. Consultada às 16:00 de 6 de maio de 2022.

Número de deputados por bancada. Câmara dos Deputados. https://www.camara.leg.br/Internet/Deputado/bancada.asp. Consultada às 22:54 de 3 de maio de 2022.

O controle de aluguéis e as favelas no Brasil de Vargas. Arquitetura da liberdade**.** Disponível em https://arquiteturadaliberdade.wordpress.com/2013/04/30/18/. Consultada às 22:00 em 27 de abril de 2022

Senadores em exercício 56a. legislatura. Senado Federal. Disponível em https://www25.senado.leg.br/web/senadores/em-exercicio/-/e/por-partido. Consultada às 23:01 de 3 de maio de 2022.

Venezuelan refugee and emigration crisis. International Organization for Migration. Disponível em https://www.iom.int/venezuelan-refugee-and-migrant-crisis. Consultada em 6 de maio de 2022 às 15:00.

Livros e artigos acadêmicos

ABRÃO, Jorge Luís Ferreira. **A evolução da legislação locatícia no Brasil: revisão histórica e problemáticas atuais**. Trabalho de conclusão de curso. Fundação Educacional do Município de Assis – FEMA.

ANDRADE, Luiz Antônio de. **Evolução das leis do inquilinato:** anterior à Lei 6649/79. Revista de Informação Legislativa, v. 16, n. 62, p. 107-116.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**. In: Análise Social. Vol. 29, 1994, p. 711-732.

CAVALLO, Domingo e CAVALLO RUNDE, Sonia. **História económica de la Argentina**. Buenos Aires: El Ateneo, 2018.

ELOY, Cláudia Magalhães. **O papel do Sistema Financeiro da Habitação diante do desafio de universalizar o acesso à moradia digna no Brasil**. 2013. Tese doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2013.

FARIA, Anacleto de Oliveira. **As Alterações do Contrato de Locação de Imóveis Residenciais Urbanos no Direito Brasileiro**. Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas da USP. São Paulo, 1963.

FERGUSON, Neil et aliii. **Report 9: Impact of non-pharmaceutical interventions (NPIs) to reduce COVID-19 mortality and healthcare demand. Imperial College Covid-19 response team**. Disponível em https://www.imperial.ac.uk/media/imperial-college/medicine/sph/ide/gida-fellowships/Imperial-College-COVID19-NPI-modelling-16-03-2020.pdf. Consultada às 18:16 de 5 de maio de 2022.

FERNÁNDEZ, Jorge e RONDINA, Júlio César. **História Argentina**. Vol. 1 (1810-1930). Santa Fé. Universidad Nacional del Litoral, 2006.

FLAXMAN, Seth et alii. Report 13: **Estimating the number of infections and the impact of non-pharmaceutical interventions on COVID-19 in 11 European countries.** Disponível em https://spiral.imperial.ac.uk/bitstream/10044/1/77731/10/2020-03-30-COVID19-Report-13.pdf. Consultada Às 19:00 de 5 de maio de 2022.

HERNÁNDEZ, Carlos A. e FRUSTAGLI, Sandra A. **Ley 27551 sobre locaciones:** Estudo Sistemático y Exegético. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni Editores, 2020.

KINGSTON, Jorge. **A lei do inquilinato: um caso de patologia econômica**. Revista Brasileira de Economia. Vol. 14, 2ª. Edição, abril de 1960.

MANKIW, N. Gregory. Oferta e demanda III: Mercados e bem-estar. In:_____. **Introdução à economia:** princípios de micro e macroeconomia. Rio de Janeiro: Elsevier, 2001. p. 139-205.

MASSAD, Eduardo et aliii. **Primeiro Boletim de Epidemiologia Matemática. FGV-Emap da Covid-19**. Disponível em https://xdocs.com.br/doc/boletim-epidemiologico-1-em-revisado-x8qd2em5dzow. Consultada às 19:34 de 5 de maio de 2022.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Desenvolvimento e crise no Brasil**. História, economia e política de Getúlio Vargas a Lula. São Paulo, editora 34, 2003.

PIZARRO, Ramón Daniel e VALLESPINOS, Carlos Gustavo. **Efectos jurídicos de la pandemia de covid-19**. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni Editores, 2020.

PONTE PRETA, Stanislaw. **Febeapá: festival de besteiras que assola o país.** São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SCHUETTINGER, Robert L e BUTLER, Eamonn. **Forty centuries of wage and price controls:** How not to Fight Inflation. Heritage Foundation, 1974.

SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Castelo a Tancredo**. 7 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.